



Centro Universitário de Brasília

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

Curso de Graduação em Direito

DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI

**O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO E A CONSTITUCIONALIDADE
DO DECRETO Nº 7.777, DE 24 DE JULHO DE 2012**

Brasília/DF

2013

DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI

O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO E A CONSTITUCIONALIDADE DO
DECRETO Nº 7.777, DE 24 DE JULHO DE 2012

Monografia apresentada ao final do curso de graduação em Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Carlos Bastide Horbach

Brasília/DF

2013

DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI

O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO E A CONSTITUCIONALIDADE DO
DECRETO Nº 7.777, DE 24 DE JULHO DE 2012

Monografia apresentada ao final do curso de graduação em Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Carlos Bastide Horbach

Brasília, 23 de setembro de 2013.

Banca Examinadora:

Prof. Doutor Carlos Bastide Horbach
Orientador

Prof. Paulo Gustavo Medeiros Carvalho
Membro da Banca Examinadora

Prof. Hedel de Andrade Torres
Membro da Banca Examinadora

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Deivi e Libia, pelo incentivo dado, à minha irmã Bárbara, que sempre foi um exemplo de força e dedicação para mim, e ao Luciano, pelo apoio e carinho.

Agradeço a Deus, pela força e coragem durante esta longa caminhada.

Aos meus pais, por terem dedicado suas vidas ao meus estudos, e por não terem medido esforços para que eu pudesse concluir mais essa etapa da minha vida.

À minha irmã Bárbara, referência no ramo do Direito, com quem sempre pude contar.

Ao Luciano, por sempre me incentivar na busca dos meus objetivos e, embora distante, se faz cada vez mais presente.

À Dra. Ana Maria, por todo o suporte e motivação, e principalmente por sempre ter acreditado no meu potencial.

Ao meu orientador, pela atenção despendida e auxílio, essenciais à elaboração deste trabalho.

RESUMO

O direito de greve dos servidores públicos foi pela primeira vez previsto no ordenamento jurídico pela Constituição da República de 1988, como um direito social instrumental de defesa coletiva de seus interesses frente ao poderio da Administração. O dispositivo constitucional que trouxe essa prerrogativa, contudo, é uma norma de eficácia limitada, que não recebeu do legislador normatividade suficiente para sua aplicação. Após anos de desregulamentação, para minorar os efeitos da omissão legislativa, o Supremo Tribunal Federal aplicou a lei regulamentadora da greve na seara privada aos servidores públicos, com algumas adaptações. A atuação da Suprema Corte possibilitou, contudo, uma efetivação apenas precária do direito de greve dos servidores públicos, tendo em vista que o regramento a eles ajustado acabou subtraindo o desejo normativo do constituinte. Tanto é que, vinte e quatro anos após a promulgação da Constituição, sem que o Congresso Nacional tivesse editado lei específica destinada a regulamentar o direito, foi publicado o Decreto nº 7.777/12, cuja finalidade primordial era de dar continuidade aos serviços públicos durante as greves pelo compartilhamento da execução das atividades ou por meio da adoção de procedimentos simplificados necessários à manutenção dos serviços paralisados. O objetivo deste trabalho é, pois, verificar se a adoção dessas medidas serviu, de algum modo, como instrumento de pressão temerário à greve, tendo em vista que o Decreto nº 7.777/12 permitiu que a problemática desse direito, que é a não prestação do serviço, fosse, em tese, solucionada. Para tanto, foi feita uma retrospectiva histórica do direito de greve dos servidores públicos no Brasil e realizado um estudo sobre o controle de constitucionalidade. Por fim, foram explorados os dispositivos do Decreto para verificar se estes incorreram em algum vício procedimental ou de competência para seu ingresso no mundo jurídico, bem como se foi contrário a alguma norma substantiva da Constituição, seja ela uma regra ou um princípio. Da análise de constitucionalidade do Decreto nº 7.777/12, verificou-se que este não observou o procedimento legislativo adequado à sua finalidade (contratação temporária de pessoal), ao meio utilizado (compartilhamento dos serviços paralisados por meio de convênios) e à sua consequência (aumento de despesas), razão pela qual se entende que o diploma legal incorreu em vícios formais de constitucionalidade. Outrossim, conclui-se que, por ter desnaturado a essência da greve - que, sem paralisação, deixa de existir - e servido como instrumento formal de pressão aos grevistas, o Decreto nº 7.777/12 impediu a resolução do conflito originador do movimento e limitou a eficácia do exercício do direito de greve dos servidores públicos.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Direito de greve. Serviço público. Decreto nº 7.777/12. Controle de constitucionalidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO	11
1.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA GREVE NO BRASIL	11
1.2. A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A EFICÁCIA DE SEU ART. 37, VII	15
1.3. O JULGAMENTO DO DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	22
1.4. PROCEDIMENTOS DA GREVE: EQUIPES DE MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS INADIÁVEIS E CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA	27
1.5. CONTEXTO HISTÓRICO DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO Nº 7.777/12 E A CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS POR ELE DETERMINADA	30
2. A CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 7.777/2012	33
2.1. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E A INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO	33
2.2. ESPÉCIES DE INCONSTITUCIONALIDADE: INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL	36
2.2.1. Inconstitucionalidade formal ou orgânica	37
2.2.2. Inconstitucionalidade material	38
2.3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 7.777/12	39
2.3.1. O controle de constitucionalidade incidente sobre decretos autônomos	39
2.3.2. Inconstitucionalidades formais	42
2.3.3. Inconstitucionalidades materiais	47
2.4. O DECRETO Nº 7.777/12 COMO OBJETO DE AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	52
2.5. O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 641/2012	54
CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988¹, ao instituir o regime democrático de direito, concebeu a greve como um direito fundamental para os trabalhadores. Um dos reflexos da promulgação desta Carta foi o de conceder, por meio do art. 37, VII², essa prerrogativa também aos servidores públicos, como um direito social instrumental de defesa coletiva dos seus interesses frente ao poderio da Administração.

Embora a Constituição tenha sido promulgada há mais de 20 (vinte) anos, o legislador ordinário continua omissa no que se refere à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos. E, apesar de o inciso VII do art. 37 ser uma norma de eficácia limitada e não receber do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, coube ao Supremo Tribunal Federal minorar os efeitos da omissão legislativa e conferir alguma segurança ao tratamento do tema.

Assim, a Suprema Corte decidiu, quando do julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, nº 708 e nº 712, que a Lei nº 7.783/1989 – que regulamenta o movimento paretista na seara privada – deve ser aplicada, no que couber, ao direito material de greve dos servidores públicos. A atuação do Supremo possibilitou, dentro das balizas do art. 37, *caput*, da Constituição, a efetivação precária dos direitos ali expostos, que, não raro, por estarem condicionados à atuação futura do legislador, acabaram subtraindo o desejo normativo do Constituinte.

Indubitavelmente, o conteúdo de tais decisões acabou por traçar um novo perfil para a greve dos servidores públicos, com um regramento próprio, que vai além da simples aplicação da Lei de Greve adotada para os trabalhadores em geral, pois resultou em uma verdadeira alteração nessa Lei, na medida em que importou na adequação – ainda que provisória – da redação de alguns de seus dispositivos.

Em 24 de julho de 2012, embora sequer tenha sido editada lei específica para a regulamentação do direito de greve no serviço público, foi publicado o Decreto nº 7.777³, que dispôs sobre medidas para a continuidade das atividades e serviços prestados nos

¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 5 outubro 1988.

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

³ BRASIL. Decreto Nº 7.777, de 24 de julho de 2012. Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades

órgãos e nas entidades da Administração durante as paralisações promovidas pelos servidores públicos federais, que recentemente tomaram conta do cenário nacional.

A greve do funcionalismo federal foi um fenômeno não só por sua abrangência, mas também pela radicalidade e expressividade política na conjuntura do país, vez que impôs ao governo a tomada de um novo posicionamento, que ensejou a mudança do tratamento da matéria no setor público.

Nesse contexto, no primeiro capítulo deste trabalho serão abordados a evolução da greve no Brasil e a intervenção do Supremo Tribunal Federal para a regulamentação do direito, bem como algumas peculiaridades do movimento e o contexto histórico em o Decreto nº 7.777/12 foi publicado.

O objetivo deste trabalho é analisar se, em oposição aos princípios sociais insertos na Constituição, o Decreto nº 7.777/12 serviu, de algum modo, como instrumento formal de pressão à greve, temerário à eficácia da resolução do conflito, na medida em que permitiu que a problemática dele decorrente – que é a não-prestação do serviço em paralisação – fosse, em tese, solucionada.

Assim, o segundo capítulo tratará do principal objeto de estudo deste trabalho: se os dispositivos trazidos pelo Decreto nº 7.777/12 importaram em afronta à Constituição da República, uma vez levada em consideração a essência do instituto da greve. Há de se ponderar se a inovação legislativa inviabilizou, de alguma forma, o direito de greve dos servidores públicos federais, porquanto autorizou, de forma indireta, a contratação de pessoas alheias ao quadro funcional federal para o exercício temporário das atribuições dos cargos e funções dos servidores públicos.

Serão abordados, para a melhor análise de compatibilidade do Decreto nº 7.777/12 com a Constituição, os conceitos de controle de constitucionalidade e de duas espécies de inconstitucionalidades relevantes: a inconstitucionalidade material e a inconstitucionalidade formal.

Em seguida, serão explorados os dispositivos do Decreto nº 7.777/12 para verificar se esse ato normativo foi produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico e, por

fim, se o conteúdo do Decreto presidencial foi contrário a alguma norma substantiva da Constituição, seja ela uma regra ou princípio.

Logo, o objetivo deste estudo será, primordialmente, analisar a evolução do direito de greve no Brasil e os principais óbices à efetividade desse direito aos servidores públicos, ainda não regulamentado por lei, bem como a compatibilidade do Decreto nº 7.777/12 com as regras do ordenamento jurídico do país.

1. O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

1.1. Evolução histórica

Não só o exercício do direito de greve como a própria sindicalização foram negados aos servidores públicos até o final do século XIX. A paralisação desses servidores era considerada crime, e a busca por melhores condições de trabalho poderia gerar graves sanções, como a perda do cargo público.⁴

O primeiro diploma legal que se referiu à greve no Brasil foi justamente o Código Penal de 11 de outubro de 1890 (Decreto nº 847), que a tipificava como *ilícito criminal*, bem assim os atos relacionados.⁵

As primeiras manifestações grevistas do Brasil ocorreram com as Greves Operárias de 1917, iniciadas nas fábricas têxteis de São Paulo, e chegaram a contar com a adesão dos trabalhadores do serviço público, não obstante essas manifestações tenham sido uma das raras movimentações desse setor.⁶

Em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas assumiu o Governo Provisório, após ter sido derrotado nas eleições presidenciais tidas como fraudulentas. Conforme revela SUSSEKIND:

O candidato comprometeu-se a adotar a adequada legislação social-trabalhista e promover a ratificação de convenções aprovadas pela Organização Internacional do Trabalho. Influenciado pela filosofia positivista de *Júlio de Castilhos*, *Getúlio* absorveu a doutrina de *Augusto Comte*, favorável à intervenção estatal na ordem econômica e social – diretriz igualmente defendida por *Lindolfo Collor*, seu principal colaborador no campo das questões trabalhistas e redator do tópico sobre o tema inserido no manifesto da Aliança Liberal de 20 de outubro de 1929.⁷

Essa primeira fase do governo de Getúlio Vargas foi marcada pela edição de diversos Decretos Legislativos, cuja finalidade era de regular as questões sociais. Em julho de 1934, findo o Governo Provisório – marcado pela concentração de poderes nas mãos do Chefe de Estado –, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que,

⁴ CERNOV, Zênia. *Greve dos servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2011. p. 18-19.

⁵ ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. *O processo criminal brasileiro*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, vol. II, 1911, p. 197.

⁶ CERNOV, Zênia, op cit., p. 19.

⁷ SUSSEKIND, Arnaldo Lopes apud RAPASSI, Rinaldo Guedes, *Direito de greve de servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2005, p. 36.

assim como a Constituição de Weimar, de 1919, trouxe o título “*Da ordem econômica e social*”. CALMON assim a descreveu:

A Constituição de 1934 não é mais liberal-democrática, porém social-democrática. Institui justiça do trabalho, salário mínimo, limitação de lucros, nacionalização de empresas, direta intervenção do Estado para normalizar, utilizar ou orientar as forças produtoras, organização sindical. Ao direito de propriedade impôs um limite: o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.⁸

A Constituição de 1934 foi a primeira a inserir normas sobre o Direito do Trabalho, vez que regulou a ação sindical e os direitos dos trabalhadores, além de criar a Justiça do Trabalho, sem integrá-la à estrutura do Poder Judiciário. Esta Carta Política, porém, nada dispôs acerca do direito de greve.⁹

Eleito presidente pelo Congresso, Getúlio Vargas exerceu o mandato constitucional até o golpe do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937. Foi, então, outorgada a Carta da República de 1937, inspirada nas Constituições portuguesa (1933) e polonesa (1935), bem como socioeconomicamente influenciada pela *Carta del Lavoro* fascista, de 1927. Neste momento, rompia o Brasil com os rumos sócio-políticos de então, desaparecendo a liberdade e a autonomia sindicais.¹⁰

Em análise da Carta de 1937 e do instituto da greve, leciona MELO:

A Constituição Federal de 1937 foi a primeira Lei Maior a cuidar do tema, estabelecendo, no art. 139, que a greve e o *lockout* são declarados recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.¹¹

Conforme explica DELGADO, diplomas infraconstitucionais seguiram a orientação normativa de proibição e, até mesmo, criminalização dos movimentos paredistas, como a Lei de Segurança Nacional.¹²

CERNOV leciona, de forma esclarecedora, sobre as diretrizes traçadas pela Constituição de 1937 quanto ao direito de greve:

⁸ CALMON, Pedro. *Curso de direito constitucional brasileiro*, apud RAPASSI, Rinaldo Guedes. *ibidem*, p. 36-37.

⁹ SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Direito do trabalho e democracia: apontamentos e pareceres*. São Paulo: LTr, 1996, p. 199.

¹⁰ RAPASSI, Rinaldo Guedes, *op cit.*, p. 38.

¹¹ MELO, Raimundo Simão de. *A greve no direito brasileiro*. São Paulo: LTr, 2006, p. 23.

¹² DELGADO, Mauricio Godinho. *Greve no ordenamento jurídico brasileiro*. Porto Alegre: Síntese, 1989, p. 153.

Nossa Constituição de 1937 declarava a greve um recurso antissocial e, segundo essa linha, nosso primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos (Decreto-lei n. 1.713/1939) também a vedava. A Lei de Segurança Nacional então em vigor (Lei n. 38, de 4.4.1935) considerava incurso em suas penalidades os servidores públicos que se filiassem ostensiva ou clandestinamente a partido, centro ou agremiação, assim como quem incitasse funcionários públicos ou servidores do Estado à cessação coletiva dos serviços. A previsão atingia a greve no serviço público e a perda do cargo era prevista como penalidade ao funcionário grevista.¹³

Sob o Estado Novo, o regime institucional brasileiro migrou da socialdemocracia para o totalitarismo. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada ainda sob este regime (1943), vedava até mesmo a sindicalização dos servidores do Estado e das paraestatais¹⁴.

A CLT, como regra jurídica ordinária que é, observou os parâmetros ditados pela Constituição ditatorial vigente à época em que foi criada, conforme aponta ROMITA:

A tarefa do legislador ordinário é condicionada pelo texto da Lei Maior. Lei infraconstitucional que contraria preceito de superior hierarquia não prospera. Ao ser promulgada, em 1943, a Consolidação não poderia deixar de observar os parâmetros impostos pela Carta outorgada em 1937. De fato, ao tempo da promulgação da CLT, vigorava no País a Carta de 10 de novembro de 1937, que instituíra o Estado Novo. Sem dúvida, como lei ordinária, a CLT deveria observar os parâmetros traçados pela Constituição. Desnecessária seria mesmo a explicação, mas a ela não se furtou o Relatório da Comissão Elaboradora do Anteprojeto: *'Houve, igualmente, que ponderar a definição de rumos políticos, trazida pela Constituição de 10 de novembro e a ela subordinar, como a um postulado dedutivo, as leis que a pretenderam'*. E adiante: *'Cumprida, evidentemente, agora que se tratava de consolidar todo o corpo de nossas leis sociais trabalhistas, submeter o conjunto ao mesmo critério da Constituição oriunda da visão renovadora do Senhor Getúlio Vargas'*.¹⁵

Em 15 de março de 1946, com a redemocratização do País, a Assembleia Nacional Constituinte de 1946, ao discutir sobre a inserção de um possível dispositivo na Constituição que regulamentasse o direito de greve, chegou a cogitar a proibição desse direito aos servidores públicos. A redação promulgada, porém, limitou-se a garanti-lo na forma em que a lei regulasse, sem a inclusão de tal vedação¹⁶.

O novo Presidente da República, Eurico Gaspar Dutra, editou ainda o Decreto-lei nº 9.070, que constituiu a primeira lei ordinária que disciplinou a matéria, definiu

¹³ CERNOV, Zênia, op. cit., p. 19.

¹⁴ Art. 566. Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais.

¹⁵ ROMITA, Arion Sayão apud RAPASSI, Rinaldo Guedes, op cit., p. 40.

¹⁶ art. 158. É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará.

a greve, e a permitiu nas atividades acessórias.¹⁷ O texto, entretanto, afigurava-se bastante restritivo.¹⁸ E, embora a Constituição Republicana de 1946 passasse a reconhecer “o direito de greve, cujo exercício a lei regulará” (art. 158), nada mudou por quase 20 anos. Aliás, como o Decreto apenas admitia a paralisação das atividades acessórias, os serviços públicos foram excluídos dessa prerrogativa.¹⁹

A partir daí, operou-se um pequeno avanço. O Brasil foi signatário e ratificou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Organização das Nações Unidas, 1948), que em seu art. 23, parte IV, garantiu que “Toda pessoa tem o direito de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar em sindicatos para a defesa dos seus interesses”.

No início da década de 60, percebe-se certo “recrudescimento” dos movimentos grevistas, não por força de normas restritivas, mas em razão dos efeitos da retomada da democracia e do desenvolvimento econômico promovidos por Juscelino Kubitschek.²⁰

Com o Golpe Militar de 1964, a Lei de Greve nº 4.330, do mesmo ano, restringiu severamente o instituto aos fins estritamente trabalhistas e previu punição em caso de ocupação dos locais de trabalho. De acordo com DELGADO, a Lei instituiu rito cujo cumprimento era considerado inviável pelos sindicalistas. Por ter transformado o direito em mero simulacro, o diploma foi apelidado de *Lei Antigreve*.²¹

A Constituição promulgada em 1967, durante o Regime Militar, excetuou expressamente os serviços públicos e as atividades essenciais do direito de greve, conforme se observa do art. 157, § 7º: “Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.”²²

Essa vedação veio a ser regulamentada pelo Decreto-lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, que definiu como atividades essenciais de interesse da segurança nacional todos os serviços públicos, e punia com demissão ou suspensão o funcionário público grevista.²³

¹⁷ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 427.

¹⁸ DELGADO, Mauricio Godinho, op cit., p. 153.

¹⁹ CERNOV, Zênia, op. cit., loc. cit.

²⁰ HELIODORO DOS SANTOS, Affonso apud RAPASSI, Rinaldo Guedes, op. cit., p. 43.

²¹ DELGADO, op. cit., loc. cit.

²² Na Emenda Constitucional nº 1/69, esse mesmo texto passou a vigorar como o art. 162.

²³ CERNOV, Zênia, op. cit., loc. cit.

Em artigo da época, COSTA assim interpretou a aludida norma:

Extremamente rigoroso em suas disposições, o Dec.-lei n. 1.632, além de ampliar o grau de discricionabilidade do Presidente da República (...), assentou um golpe mortal nas aspirações à conquista do direito de greve por funcionários públicos.²⁴

Sob o governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985), notou-se uma retomada do processo de redemocratização. A Lei nº 6.683/1979²⁵ concedeu anistia aos empregados das empresas privadas que, por motivo de participação em greve ou em quaisquer movimentos reivindicatórios ou de reclamação de direitos regidos pela legislação social, foram destituídos de cargos administrativos ou de representação sindical.²⁶

Com o fim da Ditadura Militar e com a necessidade de se ampliar as garantias sociais para a redemocratização do país, foi convocada a Assembleia Constituinte de 1987. As greves deflagradas pelos servidores públicos já eram uma realidade constante, e a situação econômica de degradação de seus vencimentos em decorrência dos altos índices inflacionários contribuía para que esses movimentos fossem vistos como derradeiro recurso para a reposição do poder aquisitivo.

1.2. A Constituição de 1988 e a eficácia de seu art. 37, VII

O texto que efetivamente garantiu o direito de greve aos trabalhadores foi aprovado pela Assembleia Constituinte no dia 18 de agosto de 1988. Com a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, a greve passou - pela primeira vez no Brasil - a constituir uma garantia constitucional do servidor público.²⁷

A Constituição de 1988 representou um avanço histórico que, aliado a outras garantias também concedidas à categoria, tornou a vida funcional do servidor público mais protegida dos abusos administrativos que até então perduravam. A ideia de libertação do regime ditatorial se apresentou mais marcante na anistia, concedida pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a qual foi estendida aos servidores públicos civis que tivessem

²⁴ RAPASSI, Rinaldo Guedes, op. cit., loc. cit.

²⁵ BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm> Acesso em: 22 set 2013. 12:00

²⁶ RAPASSI, Rinaldo Guedes, op. cit., loc. cit.

²⁷ CERNOV, Zênia, op. cit., p. 21.

sido punidos em virtude de participação em movimentos grevistas²⁸.

A redação original do inciso VII do art. 37 da Constituição da República de 1988 assim dispunha:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar.

O exercício do direito de greve, porém, ainda estava longe de ser considerado legítimo pelos Tribunais pátrios. Na análise da redação do dispositivo, somente uma pequena parte da doutrina o considerou como norma de eficácia contida, e, portanto exercitável.

Conforme explica SILVA²⁹, toda norma constitucional tem eficácia e produz efeitos. Algumas dessas normas têm eficácia absoluta e plena. Outras, porém, têm eficácia limitada ou eficácia contida.

As normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata não necessitam de complementação pela legislação ordinária. As normas constitucionais de eficácia limitada, por sua vez, dependem da edição de lei que venha a complementar sua eficácia. Somente quando editada a lei regulamentadora é que terão eficácia plena. Por fim, as normas de eficácia contida independem de lei para sua aplicabilidade plena. A lei apenas conterà o seu alcance. Enquanto essa lei não for editada, a norma pode ser aplicada integralmente.³⁰

Conforme salientado, a doutrina não era unânime quanto à eficácia do inciso VII do art. 37 da Constituição. Uma primeira corrente, perfilhada por Celso Antônio Bandeira de Mello, Antônio Álvares da Silva e Octavio Bueno Magano defendia que esse dispositivo constitucional seria de eficácia contida, e que o condicionamento do direito de greve dos

²⁸ Art. 8º, §5º. A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-lei n. 1.632, de 4 ago. 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no §1º.

²⁹ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais* apud MARTINS, Sergio Pinto. *Greve do servidor público*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 37.

³⁰ MARTINS, Sergio Pinto, op. cit., p. 38.

servidores públicos à edição de lei complementar significaria o mesmo que privar o direito, pela primeira vez garantido constitucionalmente a essa categoria.³¹

Nas palavras de MELLO, um dos maiores defensores desta corrente:

A greve dos servidores públicos é exercitável desde logo, antes mesmo de editada a sobredita norma complementar, que lhe estabelecerá os limites. Trata-se de norma de eficácia contida, segundo a terminologia adotada por José Afonso da Silva. Advirta-se, apenas, que a greve não poderá deixar sem atendimento as ‘necessidades inadiáveis’ da comunidade, a serem identificadas segundo um critério de ‘razoabilidade’, pois a obrigação de supri-la está constitucionalmente prevista, até mesmo para os trabalhadores em geral [...].³²

Significa dizer, mesmo à falta de lei, o entendimento sufragado por esses doutrinadores era o de que o direito de greve, constitucionalmente garantido aos servidores públicos, não lhes poderia ser subtraído, “sob pena de se admitir que o Legislativo ordinário tem o poder de, com sua inércia até o presente, paralisar a aplicação da Lei Maior, sendo, pois, mais forte do que ela”.³³

No entanto, desse posicionamento divergiram vários outros doutrinadores, que o consideraram como de eficácia limitada e, portanto, não autoaplicável. SILVA registrou que:

O texto constitucional não avançou senão timidamente, estabelecendo que o direito de greve dos servidores públicos será exercido nos termos e limites definidos em lei complementar, o que, na prática, é quase o mesmo que recusar o direito prometido; primeiro porque, se a lei não vier, o direito inexistirá; segundo porque, vindo, não há parâmetro para seu conteúdo, tanto pode ser mais aberta como mais restritiva. Depende da correlação de forças.³⁴

Para DALLARI³⁵ existiria um condicionamento no próprio texto constitucional. Para ele, “é como se a Constituição tivesse dito que reconhecerá e dará suporte, no futuro, a um direito de greve dos servidores públicos, que vier a ser definido pelo legislador complementar”. Ou seja, não haveria um direito restringível, mas uma norma condicionada ao implemento de uma condição: a edição de uma lei complementar.

³¹ MARTINS, Sergio Pinto, op. cit., p. 40-41.

³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 264.

³⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 639.

³⁵ DALLARI, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 153.

DI PIETRO³⁶ também considerou que o inciso VII do art. 37 da Constituição dependeria de lei, e, assim, não seria autoaplicável. Enquanto não fosse editada a lei referida no inciso, o direito de greve não poderia ser exercido pelo servidor público.

Esse entendimento foi baseado em uma concepção jurídica de que os servidores públicos são diferentes dos trabalhadores da iniciativa privada, e, portanto, não devem estar sujeitos ao mesmo sistema de proteção e de garantias assegurado a eles, tendo em vista que as atividades e serviços prestados pelos servidores públicos afetam, de forma mais acentuada, os interesses da população em geral.³⁷

Em 1994, para dirimir a questão, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Mandado de Injunção nº 20/DF³⁸, declarou que o preceito constitucional reconhecedor do direito de greve ao servidor público constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, portanto, de autoaplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, dependeria de edição de lei complementar, exigida pelo próprio texto da Constituição. Na ocasião, foi declarada a mora do Poder Legislativo em editar norma regulamentadora.

Ao sustentar com apoio na doutrina um “irrecusável gradualismo eficaz”³⁹ das normas constitucionais, o Ministro CELSO DE MELLO, Relator do Mandado de Injunção, proferiu o seguinte voto:

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 441.

³⁷ ROMITA, Arion Sayão apud COIMBRA, Rodrigo. Exercício do direito social de greve dos servidores públicos estatutários e políticas públicas. *Universitas/JUS*, Brasília/DF, v.23, n.1., 2012, p. 95-111.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI nº 20/DF**. Mandado de Injunção. O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida - que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público - constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa - não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora - vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição. Precedentes e doutrina. Tribunal Pleno. Impetrante: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Brasília, 19 de maio de 1994. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2820%2EENUME%2E+OU+20%2EACMS%2E%29&pagina=2&base=baseAcordaos.>> Acesso em: 20 setembro 2013. 15.55.

³⁹ RAPASSI, Rinaldo Guedes, op. cit., p. 91.

A regra inscrita no art. 37, VII, da Carta Política – norma constitucional de eficácia limitada – constitui, pois, preceito de integração que reclama, em caráter necessário, para efeito de sua incidência, a mediação legislativa concretizadoras do comando nela positivado.

O Congresso Nacional desempenha, nesse contexto, a relevantíssima função de sujeito concretizante da vontade formalmente proclamada no texto da Constituição.

Sem que ocorra a *interpositio legislatoris*, a norma constitucional de eficácia limitada não produzirá, em plenitude, as consequências jurídicas que lhe são pertinentes.

Essa tese, de que a norma infraconstitucional constitui o requisito de incidência e de operatividade do comando insculpido no inciso VII do art. 37 da Carta da República, levou a maioria⁴⁰ do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal a decidir que “não se revela possível nem legítimo o exercício do direito subjetivo contemplado na Carta da República, autorizando o uso do mandado de injunção para [...] instar o Congresso Nacional a expedir o necessário ato legislativo”.⁴¹

Na ocasião, a Suprema Corte limitou-se a comunicar a decisão ao Congresso Nacional, para que este tomasse a iniciativa de legislar sobre o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis.

As oscilações da doutrina e da jurisprudência sobre o direito de greve dos servidores públicos não impediram que vários movimentos fossem deflagrados no correr dos anos após o julgamento do Mandado de Injunção nº 20.

Segundo entendimento de RAPASSI,

[...] a admoestação do Supremo Tribunal tem sido duplamente desconsiderada.

A uma, porque a desmoralizadora inércia legislativa do Congresso Nacional *descumpre há mais de quinze anos o próprio texto constitucional que promulgou* e, ao mesmo tempo, descumpre o comando judicial do Supremo Tribunal Federal, que dessa Instituição Parlamentar exigiu e exige a regulação da matéria.

A duas, porque embora na dicção majoritária no STF – intérprete máximo da Constituição Federal – *a greve não pode ser exercitada legalmente no âmbito do serviço público, sob pena de configurar infração funcional*, tem-se verificado uma situação social completamente divorciada dessa corrente jurisprudencial, como reconhece *Odete Medauar*:

“(...) várias greves de servidores vêm ocorrendo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, *sem* que as autoridades administrativas se

⁴⁰ Foram vencidos, em parte, o Min. CARLOS VELLOSO, que também reconhecia a mora do Congresso Nacional e, desde logo, fixava as condições necessárias ao exercício desse direito, bem assim o MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE e o Min. MARCO AURÉLIO, que não conheciam do pedido por entenderem que o preceito do inciso VII do art. 37 da Constituição ostentava eficácia contida.

⁴¹ RAPASSI, Rinaldo Guedes, op. cit., p. 92.

valessem da orientação jurisprudencial para instaurar *processos disciplinares* contra seus participantes”.⁴²

Os impasses mais significativos ocorreram, emblematicamente, quanto ao desconto das remunerações relativo aos dias de não-trabalho dos grevistas. É que, para enfrentar sucessivas greves no serviço público, foi editado o Decreto nº 1.480/95⁴³, que, a pretexto de regular o inciso VII do art. 37 da Constituição, proibiu o abono, a compensação e o cômputo, para tempo de serviço e para qualquer vantagem, das faltas decorrentes da paralisação.⁴⁴

Contra o desconto das remunerações dos dias parados, entidades sindicais de servidores públicos ingressaram em juízo e lograram êxito em suspender os descontos salariais. O Poder Judiciário, então, reconheceu a ilegitimidade dos procedimentos baseados em “ato normativo de baixo escalão”, que não poderia dispor contrariamente ao texto constitucional e estabelecer restrições a direitos, nem impor sanções.⁴⁵

Essa decisão evidenciou, acima de tudo, a insegurança jurídica criada pela omissão legislativa em regulamentar o direito de greve dos servidores públicos. De um lado, o administrador se via impedido de descontar os dias de greve e punir grevistas que participassem de greve abusiva – mesmo porque sequer havia base normativa para declaração da abusividade da greve.

Por outro, os grevistas se viam privados de negociar coletivamente e, assim, dar origem ao movimento paredista. As soluções para os movimentos de greve de servidores públicos terminavam, invariavelmente, em acordos informais e beirando à ilegalidade, quando a Administração Pública se “comprometia” a buscar os meios para o atendimento das reivindicações dos grevistas.⁴⁶

⁴² RAPASSI, Rinaldo Guedes, op. cit., p. 93.

⁴³ BRASIL. Decreto nº 1.480, de 3 de maio de 1995. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais, enquanto não regulado o disposto no art. 37, inciso VII, da Constituição. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1480.htm> Acesso em: 22 set 2013. 11:55

⁴⁴ Com o mesmo propósito, foram editados, na esfera estadual, o Decreto Goiano nº 3.341/90 e o Decreto Sergipano nº 16.662/97; cite-se, ainda, Resolução do TJ/SP que vedou aos seus servidores o recebimento dos dias paralisados na greve daquele Judiciário Estadual.

⁴⁵ Mandado de Segurança nº 2000.34.00.018227-1. Impetrante: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Segurança Social, CNTSS, e outros; Impetrado: Coordenador de Recursos Humanos do Ministério do Orçamento e Gestão, Oitava Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, Juiz MÁRCIO BARBOSA MAIA.

⁴⁶ FRAGA, Ricardo Carvalho. VARGAS, Luiz Alberto de. Greve dos servidores públicos e STF: O direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.*, Belo Horizonte, v. 51, n.81, p. 155-173, jan./jun. 2010.

Quanto aos efeitos da não regulamentação do direito de greve, RAPASSI teceu, com brilhantismo, as seguintes considerações:

[...] é possível que uma norma constitucional clara careça de toda eficácia só em razão da demora do legislador? É possível que um direito social fundamental, reconhecido na Constituição da República, seja negado enquanto a lei não se digna a dizer de que maneira poderá ser exercido?

Não seria mais acertado dizer que, enquanto não se edita a lei, o direito de greve já reconhecido constitucionalmente pode ser exercido sem limites nítidos, demandando a atuação imediata do legislador?

Pensamos que sim! Daí a urgência da legislação infraconstitucional. De fato a greve não aguarda o reconhecimento explícito do Direito para ser deflagrada, e a ausência de lei específica a regular o direito causa consideráveis prejuízos socioeconômicos, que poderiam ser evitados.

Para os *servidores públicos*, a ausência da norma causa insegurança jurídica, debilitando sobremodo o exercício do direito garantido constitucionalmente, ante a ameaça de o seu titular sujeitar-se, eventualmente, a sanções desproporcionais, injustas.

Para a *Administração Pública*, o mal se faz sentir na maior dificuldade de gestão dos recursos humanos postos à disposição do Estado, tão necessários à consecução do interesse público.

Para a *sociedade*, talvez a mais atingida, a ausência de legislação gera a desorganização do movimento e, em muitos casos, a efetiva quebra de continuidade na prestação dos serviços públicos que, por sua importância, foram reservados à execução pelo Estado.

Por fim, para a *Democracia*, causa danos à imagem de suas Instituições, principalmente no que se refere ao papel dos Poderes Legislativo e Judiciário.⁴⁷

Em 1998, passados quase dez anos da promulgação da Constituição, perdurava a mora do Congresso Nacional quanto à regulamentação do dispositivo. A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, passou a conferir ao inciso VII do art. 37 nova redação⁴⁸, que retirou o caráter complementar da lei regulamentadora e passou a demandar, unicamente, de lei ordinária e específica para a matéria.

A alteração inicialmente não constituiu avanço. Em 2002, o Supremo Tribunal Federal, em nova análise acerca da greve dos servidores públicos⁴⁹, declarou a

⁴⁷ RAPASSI, Rinaldo Guedes, op. cit., p. 95-96.

⁴⁸ Art. 37, VII. O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI nº 485/MT**. Mandado de Injunção. EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA. OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL. 1. Servidor público. Exercício do direito público subjetivo de greve. Necessidade de integralização da norma prevista no artigo 37, VII, da Constituição Federal, mediante edição de lei complementar, para definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público. Precedentes. 2. Observância às disposições da Lei 7.783/89, ante a ausência de lei complementar, para regular o exercício do direito de greve dos servidores públicos. Aplicação dos métodos de integração da norma, em face da lacuna legislativa. Impossibilidade. A hipótese não é de existência de lei omissa, mas de ausência de norma reguladora específica. Mandado de injunção conhecido em parte e, nessa parte, deferido, para declarar a omissão legislativa. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Mato Grosso - SINDEPO - MT. Impetrado:

impossibilidade de se aplicar à categoria a Lei de Greve já existente para o trabalhador comum desde 1989 – Lei nº 7.783/89⁵⁰ –, embora, com a alteração da redação do dispositivo de “lei complementar” para simplesmente “lei específica”, muitos houvessem considerado que esta Lei atenderia perfeitamente aos requisitos formais para regulamentar o direito.

No julgamento, o Ministro MAURÍCIO CORRÊA ressaltou que o serviço público tem atribuições próprias e prestações inadiáveis, e está comprometido com as necessidades da coletividade. Em razão disso, considerou ser complexa a aplicação da norma legal que dispõe sobre o direito de greve dos trabalhadores privados para disciplinar a paralisação dos servidores públicos.

Mesmo diante do posicionamento da Excelsa Corte pela impossibilidade do exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos e pela inaplicabilidade subsidiária da Lei nº 7.783/89 a esse setor, os movimentos paredistas persistiram.

Em junho de 2007, cem mil servidores federais entraram concomitantemente em greve, deflagrada em diversos setores. Paralisações de grande repercussão, como a longa greve dos servidores do Poder Judiciário de São Paulo (julho a setembro de 2004) e a paralisação dos controladores de voo em março de 2007 tornaram crescentes as manifestações pela urgente necessidade de regulamentação de seu exercício.

1.3. O julgamento do direito de greve no serviço público pelo Supremo Tribunal Federal

Passados vinte anos da promulgação da Constituição de 1988 e a persistente desregulamentação da matéria, a Corte Suprema declarou, quando do julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES⁵¹, nº 708/PB⁵² e nº 712/PA⁵³, a aplicabilidade provisória da

Congresso Nacional. Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA. Brasília, 25 de abril de 2002. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/porta/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?sl=00009713&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 20 setembro 2013. 15.50.

⁵⁰ BRASIL. Lei Nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 junho 1989.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 670/ES**. Mandado de Injunção. EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APECIAÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA)

Lei nº 7.783/89 aos servidores públicos, de sorte a autorizar o exercício do direito nos limites compatíveis daquela lei, até que houvesse regulamentação específica, o que não ocorreu até hoje.

Em outras palavras, o STF revisou o posicionamento anteriormente tomado quando do Mandado de Injunção nº 20 – ocasião em que denunciou a omissão legislativa em regulamentar o direito de greve dos servidores públicos, porém sem avançar em colmar a lacuna legislativa –, e decidiu pela adoção da Lei de Greve do setor privado como regulamentação das greves no âmbito público.

Conforme voto condutor do Ministro GILMAR MENDES, acolheu-se a pretensão dos impetrantes para que, em um prazo de 60 dias, o Congresso Nacional legislasse sobre a matéria. Caso a lei regulamentadora não fosse elaborada no período, a solução à omissão legislativa seria a aplicação da Lei nº 7.783/89, no que coubesse.⁵⁴

A mudança de posicionamento, pelo Supremo Tribunal Federal, sinalizou a preocupação desta Corte em dar efetividade à norma fundamental que assegurava o direito de greve aos servidores públicos, cuja eficácia ficou submetida à inércia abusiva do Congresso Nacional: 20 anos.

Em seu voto, o Ministro CELSO DE MELLO explicou que:

[...] revela-se essencial que se estabeleça, tal como sucede na espécie, a necessária correlação entre a imposição constitucional de legislar, de um lado, e o consequente reconhecimento do direito público subjetivo à legislação, de outro, de forma que, presente a obrigação jurídico-constitucional de emanar provimentos legislativos, tornar-se-á possível não só imputar comportamento moroso ao Estado [...] mas, o que é muito mais importante ainda, pleitear, junto ao Poder Judiciário, que este dê expressão concreta, que confira efetividade e que faça atuar a cláusula constitucional

DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Tribunal Pleno. Relator: Min. GILMAR MENDES. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28670%2E%2E+OU+670%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a2pzlgh>> Acesso em: 20 setembro 2013. 15.50.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 708/PB**. Mandado de Injunção. Tribunal Pleno. Relator: Min. GILMAR MENDES. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000002473&base=baseAcordaos>> Acesso em: 20 setembro 2013. 15.50.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 712/PA**. Mandado de Injunção. Tribunal Pleno. Relator: Min. EROS GRAU. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000002458&base=baseAcordaos>> Acesso em: 20 setembro 2013. 15.50.

⁵⁴ FRAGA, Ricardo Carvalho. VARGAS, Luiz Alberto de. Greve dos servidores públicos e STF. *Rev. TST*, Brasília, v. 76, n. 2, p. 33-42, abr./jun. 2010.

tornada inoperante por um incompreensível estado de inércia governamental.⁵⁵

Como se vê, a corrente adotada pelo STF quanto à eficácia e aos efeitos da sentença do mandado de injunção foi a concretista geral, segundo a qual, uma vez presentes os requisitos constitucionais para o ajuizamento do remédio constitucional, o Poder Judiciário, por meio de uma decisão constitutiva, declara a existência da omissão administrativa ou legislativa e implementa o exercício do direito constitucionalmente assegurado, até que sobrevenha norma regulamentadora do Poder competente.⁵⁶

Segundo entendimento defendido pelo Ministro GILMAR MENDES na ocasião, uma solução da perspectiva constitucional era necessária e obrigatória, na medida em que não foi facultada ao legislador infraconstitucional a opção de conceder ou não o direito de greve, mas apenas dispor sobre a adequada configuração de sua disciplina.

Nesse contexto, ao aplicar a corrente concretista geral no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, nº 708/PB e nº 712/PA, o STF não feriu a independência nem a harmonia entre os poderes, porquanto o Tribunal exerceu, ao formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o art. 37, VII, da Constituição, função normativa, e não legislativa.⁵⁷

Conforme explica CERNOV, no julgamento dos três Mandados de Injunção, tomou-se grande cuidado em deixar claro que a Suprema Corte não estaria legislando, pelo que o Poder Judiciário está vinculado ao poder-dever de, neste remédio constitucional, formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento jurídico.⁵⁸

Ao defender a aplicabilidade da Lei de Greve, no entanto, o Ministro GILMAR MENDES fundamentou-se mais na necessidade de colocar limites ao seu exercício do que na necessidade de efetivar a garantia constitucional. Colhe-se de seu voto:

A representação de servidores não vê com bons olhos a regulamentação do tema, porque visa a disciplinar uma seara que hoje está submetida a um tipo de lei da selva. Os representantes governamentais entendem que a regulamentação acabaria por criar o direito de greve dos servidores públicos.

⁵⁵ Idem, p. 34.

⁵⁶ LIMA, Francisco Gerson Marques de. *Fundamentos constitucionais do processo*: sob a perspectiva de eficácia dos direitos e garantias fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 34.

⁵⁷ Esse entendimento foi explicitado no voto do Ministro EROS GRAU, por ocasião do julgamento do MI nº 712/PA.

⁵⁸ CERNOV, Zênia, op. cit., p. 38.

Essas visões parcialmente coincidentes têm contribuído para que as greves no âmbito do serviço público se realizem sem qualquer controle jurídico, dando ensejo a negociações heterodoxas, ou a ausências que comprometem a própria prestação do serviço público, sem qualquer base legal. [...] A não regulamentação do direito de greve acabou por propiciar um quadro de selvageria com sérias consequências para o Estado de Direito.

Como se vê, a ideia principal foi a de impor limites, ou, naquelas palavras, um “controle jurídico” ao exercício do direito. Um pensamento que, infelizmente, na experiência imediata após essa decisão, vem desencadeando um verdadeiro cerceamento ao exercício de tal garantia.⁵⁹

Acerca da Lei nº 7.783/89, o Ministro EROS GRAU⁶⁰ advertiu que o STF deveria fixar os parâmetros de sua aplicabilidade aos servidores públicos civis, de modo que o diploma legal não deveria ser empregado em sua plena redação: “Esses parâmetros hão de ser definidos pela Corte de modo abstrato e geral, para regular todos os casos análogos, pois norma jurídica é o preceito abstrato, genérico e inovador – tendente a regular o comportamento social de sujeitos associados”.

A adequação da Lei nº 7.783/89 constituiu basicamente na inserção das seguintes peculiaridades: i) de que apenas a paralisação parcial do trabalho é facultada; ii) de que, durante o movimento, serão necessariamente mantidas em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público; e iii) de que o serviço público é naturalmente atividade essencial, razão pela qual a ele se aplicam os regramentos da Lei nº 7.783/89 próprios desse tipo de atividade.

Importante mencionar que, ao contrário do art. 10 da Lei nº 7.783/89⁶¹, os serviços públicos que tenham características especiais não estão presos a um arrolamento exaustivo (*numerus clausus*).

⁵⁹ Ibidem, p. 39.

⁶⁰ STF/Pleno. MI nº 712/PA. Rel. Min. EROS GRAU.

⁶¹ Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo;
- XI compensação bancária.

Trata-se de uma orientação para uma construção pretoriana de uma regulamentação provisória que, identificando, no caso concreto, a similaridade com as situações previstas na norma legal – imperativo de atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade que, em caso de não atendimento, coloquem em “perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”⁶² – preserve os interesses maiores da coletividade mesmo que à custa de alguma restrição ao exercício do direito fundamental de greve.⁶³

À toda evidência, existe uma colisão entre dois valores juridicamente protegidos pela Constituição da República, o que exige do intérprete uma lógica distinta da própria resolução dos conflitos de normas. Se, nesse caso, não se admite a coexistência no mesmo sistema jurídico de duas normas contraditórias entre si, quando se trata de conflito entre dois princípios constitucionais, não se aplica a lógica da exclusão.⁶⁴

No caso da greve dos servidores públicos, a regra a ser aplicada é exatamente a oposta: a da coexistência e da harmonia dos princípios colidentes, por meio do mecanismo da ponderação. Busca-se, pois, o equilíbrio dos contrários, a convivência possível entre dois valores essenciais ao sistema constitucional, de modo que a harmonização de ambos no caso concreto seja a sua reafirmação, ainda que diante de uma recíproca limitação de sua eficácia.

Nesse contexto, em que se torna imprescindível a aplicação do princípio da proporcionalidade, inserem-se dois procedimentos atinentes às greves dos servidores públicos: a manutenção de equipes para o atendimento dos serviços inadiáveis da população e a prerrogativa, pela Administração, de contratação temporária de pessoal, que serão melhor analisados no item seguinte.

⁶²Conforme preceitua o art. 11. e parágrafo único da Lei nº 7.783/89:

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

⁶³ FRAGA, Ricardo Carvalho. VARGAS, Luiz Alberto de. Greve dos servidores públicos e STF: O direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.*, Belo Horizonte, v. 51, n.81, p. 167-168, jan./jun. 2010.

⁶⁴ Idem, p. 168.

1.4. Procedimentos da greve: equipes de manutenção dos serviços inadiáveis e contratação temporária

É bem verdade que, no caso das paralisações dos servidores públicos, existe um conflito entre o direito fundamental de greve, inerente a todo cidadão (art. 9º, *caput*, da Constituição) e especificamente ao servidor público (art. 37, VI, da Constituição), e o princípio da continuidade do serviço público, que norteia a Administração Pública. Deveria, então, entre o interesse público e o interesse dos servidores grevistas, prevalecer o primeiro?

É importante lembrar, antes de mais nada, que as restrições a direitos fundamentais – como a adequada prestação de um serviço público – ocorrem, segundo NOVAIS⁶⁵, quando há qualquer ação ou omissão dos poderes públicos que acabe por afetar de forma desvantajosa o conteúdo de um direito fundamental, reduzindo, eliminando ou dificultando as vias de acesso ao bem nele protegido e as possibilidades de sua fruição por parte de seus titulares reais ou potenciais.

E é exatamente isso o que ocorre com os servidores públicos. Diferentemente dos trabalhadores da iniciativa privada, que possuem vínculo contratual com o empregador e têm a prerrogativa de discutir as condições de trabalho, os servidores públicos possuem um regime de trabalho legal e unilateral, sem instrumentos de negociação. O exercício do direito constitucional de greve a eles assegurado pela Constituição de 1988, por vezes, revela-se como a arma mais eficaz de que dispõem para a obtenção de melhores condições de trabalho, ainda que isso represente, para a sociedade como um todo, restrição a direitos fundamentais.

Segundo entendimento de ARAÚJO⁶⁶, a sindicalização, a greve e a participação dos funcionários em órgãos gestores da função pública marcam a crise da tradicional concepção *estatutária*, segundo a qual os direitos e obrigações dos funcionários são estabelecidos unilateralmente pelo Estado. Como conclui GRÉGOIRE:

[...] não é mais possível afirmar que as vantagens resultantes do estatuto representam o máximo de proteção de que os funcionários possam necessitar. Passa-se a admitir, ao contrário, que eles defendem interesses distintos daqueles do estado e que, para fazê-lo, eles podem usar da força de suas

⁶⁵ NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 157.

⁶⁶ ARAÚJO, Florival Dutra de. *Negociação coletiva dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 75

associações contra o estado mesmo.⁶⁷

O fenômeno sindical, contudo, não afasta inteiramente a feição tradicional da função pública. Prova maior disso é que a atividade sindical dos servidores públicos não possui, até hoje, o mesmo alcance daquela relativa aos trabalhadores em geral. Trata-se, pois, de uma nítida restrição ao direito constitucional de greve, direito fundamental de natureza instrumental⁶⁸, que dá lugar à supremacia do interesse público.

Nesse contexto, para dar efetividade ao direito constitucional de greve no serviço público, a Suprema Corte adotou a disciplina pertinente aos “serviços essenciais” no âmbito privado. A Lei de Greve⁶⁹, em seu art. 9º⁷⁰, ao tratar das referidas “atividades essenciais”, determinou fossem formadas equipes destinadas a garantir a manutenção dos serviços inadiáveis à população, e o Supremo Tribunal Federal, por adaptação, conferiu a tal dispositivo a seguinte redação, quando se tratarem de servidores públicos:

Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público.⁷¹

Tanto a Lei de Greve como a Suprema Corte optaram por não fixar a porcentagem de membros da categoria que deveria compor as equipes de manutenção do serviço. Isso porque a diversidade de serviços públicos e o seu grau de importância para os usuários não são equivalentes: alguns desses serviços são tão burocráticos que sequer deveriam ter sido incluídos indiscriminadamente como serviços essenciais.

A porcentagem dos servidores a permanecer na prestação dos serviços deve, em verdade, ser fixada em negociação coletiva, na qual empregados e empregadores fixam suas prioridades e garantem, de forma responsável, a manutenção dos serviços essenciais à população. A intromissão do Poder Judiciário nessa seara só se justificaria se o sindicato se

⁶⁷ GRÉGOIRE apud ARAÚJO, Florival Dutra de, op. cit., p. 75

⁶⁸ Essa foi a caracterização conferida ao direito de greve pelo Ministro EROS GRAU, por ocasião do julgamento do MI nº 712/PA.

⁶⁹ Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989.

⁷⁰ Art. 9º. Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 712/PA**. Tribunal Pleno. Relator: Min. EROS GRAU. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?ps1=000002458&base=baseAcordaos>> Acesso em: 20 setembro 2013. 15.50.

omitisse em compor tais equipes e fizesse paralisação total das atividades, ou quando, comprovadamente, o contingente em atividade se revelasse insuficiente para a garantia dos serviços inadiáveis.

Verificada umas dessas hipóteses, a limitação ao exercício do direito de greve deverá ser feita, caso a caso, por intermédio do Poder Judiciário, na medida em que:

[...] de acordo com as peculiaridade de cada caso concreto e mediante solicitação de órgão competente, seja facultado ao juízo competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de serviços ou atividades essenciais nos termos dos já mencionados arts. 9º e 11 da Lei nº 7.783/89.⁷²

De todo modo, conforme explica CERNOV⁷³, o termo “regular continuidade da prestação do serviço público”, adotado pelo STF, não poderá ser entendido como a integralidade dos serviços que eram prestados sem o movimento paredista. Trata-se de pessoal que possa atender às necessidades inadiáveis da população.

No que tange à prerrogativa da Administração de contratar pessoal temporário para atender ao período de greve dos servidores públicos, importante destacar que o Supremo Tribunal Federal recepcionou a aplicabilidade do art. 9º da Lei nº 7.783/89, cuja redação foi assim adaptada por essa Corte:

Art. 9º. Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público.
Parágrafo único: É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

É salutar entender, portanto, que essa possibilidade está inserida dentro do contexto de formação de equipes para atender às necessidades inadiáveis da população. Segundo explica CERNOV,

[...] a contratação de pessoal temporário não é admitida diante da simples circunstância da deflagração da greve, mas sim diante da ausência de formação de equipes de servidores que possam assegurar as necessidades inadiáveis da população.⁷⁴

⁷² Esse entendimento foi explicitado no voto do Ministro GILMAR MENDES, por ocasião do julgamento do MI nº 670/ES.

⁷³ CERNOV, Zênia. op. cit., p. 66.

⁷⁴ Idem, p. 67.

Em outras palavras, se o comando inscrito no *caput* do art. 9º da Lei nº 7.783/89, com sua redação adaptada pelo STF, estiver sendo atendido e as equipes devidamente formadas, a contratação temporária não é admitida, pois isso causaria frustração do movimento, uma conduta notadamente antissindical.⁷⁵

A função precípua da greve é justamente o atendimento das reivindicações, e é da paralisação das atividades que nasce o aumento do interesse, por parte do empregador, na solução do embate.

Por óbvio, os movimentos grevistas no serviço público utilizam-se de mecanismos para a defesa de interesses profissionais, econômicos e sociais comuns aos servidores, sendo relevante para tal mister a interrupção do trabalho, pois da paralisação das atividades é que surtem efeitos que pressionam o Estado a discutir os anseios dos vindicantes.

Ou seja, a greve é um direito de coerção que visa à solução de um conflito coletivo. É um direito potestativo dos trabalhadores, e a parte contrária deve necessariamente se submeter a ela, porque, na essência, o seu objetivo é fazer com que o empregador ceda sob um determinado ponto da negociação.

1.5. Contexto histórico da publicação do Decreto nº 7.777/12 e a continuidade dos serviços públicos por ele determinada

Em 2012, após frustradas tentativas de negociação com a Administração Pública, diversas categorias de servidores optaram pela deflagração da greve, em busca de melhores condições de trabalho. A paralisação nacional se deu em mais de 50 (cinquenta) carreiras do funcionalismo público federal⁷⁶ e objetivou, dentre outras postulações, a recomposição salarial dos servidores integrantes do movimento.

Eclodidas em todo o território e com proporções inesperadas, as manifestações perduraram por longos meses sem que houvesse, com a Administração, qualquer tipo de conciliação, que é a principal meta na composição do conflito.

Nesse contexto, em 24 de julho de 2012, a Presidente da República publicou

⁷⁵ Idem, p. 67.

⁷⁶ CORREIO BRAZILIENSE. *Economia*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2012/08/08/internas_economia,315640/paralisacao-de-servidores-cresce-e-ameaca-imobilizar-a-esplanada.shtml>. Acesso em: 26 setembro 2012. 20:35.

o Decreto nº 7.777⁷⁷, que dispôs sobre as medidas a serem adotadas, durante a paralisação dos servidores, para a continuidade das atividades e dos serviços públicos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Confirma-se o inteiro teor das disposições que integraram o ato normativo presidencial:

DECRETO Nº 7.777, DE 24 DE JULHO DE 2012

Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, DECRETA:

Art. 1º. Compete aos Ministros de Estado supervisores dos órgãos ou entidades em que ocorrer greve, paralisação ou retardamento de atividades e serviços públicos:

I - promover, mediante convênio, o compartilhamento da execução da atividade ou serviço com Estados, Distrito Federal ou Municípios; e

II - adotar, mediante ato próprio, procedimentos simplificados necessários à manutenção ou realização da atividade ou serviço.

§ 1º As atividades de liberação de veículos e cargas no comércio exterior serão executadas em prazo máximo a ser definido pelo respectivo Ministro de Estado supervisor dos órgãos ou entidades intervenientes.

§ 2º Compete à chefia de cada unidade a observância do prazo máximo estabelecido no § 1º.

§ 3º A responsabilidade funcional pelo descumprimento do disposto nos §§ 1º e 2º será apurada em procedimento disciplinar específico.

Art. 2º O Ministro de Estado competente aprovará o convênio e determinará os procedimentos necessários que garantam o funcionamento regular das atividades ou serviços públicos durante a greve, paralisação ou operação de retardamento.

Art. 3º As medidas adotadas nos termos deste Decreto serão encerradas com o término da greve, paralisação ou operação de retardamento e a regularização das atividades ou serviços públicos.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de julho de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF

Miriam Belchior

Luís Inácio Lucena Adams.

Uma análise perfunctória do diploma normativo transcrito permitiria inferir que a intenção aparente do legislador seria a de tornar aplicável o entendimento firmado pela Suprema Corte, de que a greve no serviço público, por ser caracterizada como um serviço essencial, enseja a manutenção de equipes de empregados com vistas a assegurar a parcial continuidade da prestação do serviço.

⁷⁷ BRASIL. Decreto Nº 7.777, de 24 de julho de 2012. Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 julho 2012.

Olvidou-se a Administração, entretanto, de que a análise acerca da necessidade e plausibilidade na contratação de pessoal para a manutenção dos serviços paralisados enseja um exame concreto e específico para cada categoria em paralisação, porquanto cabe à própria entidade sindical definir sobre o contingente que deve ser mantido em atividade, ou até mesmo se haverá continuidade na prestação do serviço paralisado, porquanto nem todo serviço público deve ser considerado essencial.⁷⁸

Conforme esclarecido anteriormente, a contratação de pessoal não é admitida diante da simples circunstância de deflagração da greve, mas sim diante da ausência de servidores que possam assegurar as necessidades inadiáveis da população.

Diante disso, a edição do Decreto nº 7.777/2012 acabou por generalizar e igualar todas as categorias em greve, sem que houvesse uma análise mais profunda da situação fática em que cada uma estava inserida. Por uma via desvirtuada da previsão constitucional, esse Decreto permitiu que pessoas alheias ao quadro funcional federal e terceirizadas fossem “investidas” de fato no exercício de atribuições correspondentes aos cargos e funções dos servidores que aderiram à paralisação.

No próximo capítulo, este trabalho analisará se o Decreto, de fato, revelou alguma intenção do Poder Executivo em fragilizar o exercício de um direito constitucionalmente assegurado aos trabalhadores do serviço público, previsto no art. 37, VII, da Constituição, bem como se os pressupostos e procedimentos relativos à sua formação foram adequados ao texto constitucional.

É precisamente na verificação da constitucionalidade do Decreto nº 7.777/12 que se funda este trabalho, tanto no que tange à existência de vícios formais quanto materiais, os quais serão conceituados e analisados ponto a ponto no capítulo seguinte.

⁷⁸ Conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, nº 708/PB e nº 712/PA.

2. O DECRETO Nº 7.777/12

2.1. O controle de constitucionalidade e a interpretação conforme a Constituição

A ideia de controle de constitucionalidade está ligada ao princípio da supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à rigidez constitucional e à proteção dos direitos fundamentais.⁷⁹

A existência de escalonamento normativo é, pois, pressuposto necessário à efetivação deste princípio. A Constituição, por ocupar o topo da hierarquia do sistema normativo, é parâmetro para o legislador encontrar a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo.⁸⁰

Consoante entendimento de Kelsen⁸¹, o conceito de Constituição, não obstante a riqueza semântica que o envolve e as múltiplas transformações ocorridas, parece preservar um núcleo permanente: a ideia de um princípio supremo que determina integralmente o ordenamento estatal e a essência da comunidade constituída por esse ordenamento.

Vê-se, assim, que a Constituição, no sentido estrito do termo, é formada pelas regras que disciplinam a criação das normas essenciais do Estado, organizam os entes estatais e consagram o procedimento legislativo.⁸²

Para a melhor verificação da constitucionalidade do Decreto nº 7.777/12, mister compreender que, ao lado da ideia de Constituição material, cogita-se, igualmente, de uma Constituição formal, entendida aqui como um conjunto de regras promulgadas com a observância de um procedimento especial e que está submetido a uma forma especial de revisão.⁸³

Hesse⁸⁴, na tentativa de consagrar um conceito que contemple, a um só tempo, o conteúdo material e a realidade normativa da Constituição, define-a como “ordem jurídica fundamental da coletividade”. Considera que, enquanto ordem jurídica fundamental, a

⁷⁹ MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 699.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Kelsen, Hans. A garantia jurisdicional da Constituição. In: *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 130.

⁸² Idem, p. 130-131.

⁸³ Idem, p. 131.

⁸⁴ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. 20. ed. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 1998, p. 29-30.

Constituição contém as linhas básicas do Estado e estabelece diretrizes e limites ao conteúdo da legislação vindoura.

Nas lições de MIRANDA⁸⁵, constitucionalidade e inconstitucionalidade designam conceitos de relação, isto é, “a relação que se estabelece entre uma coisa – a Constituição – e outra coisa – um comportamento – que lhe está ou não conforme, que com ela é ou não compatível, que cabe ou não no seu sentido”. Não se cuida, porém, de uma relação lógica ou intelectual, mas de uma relação de caráter normativo e valorativo.

Para OLIVEIRA⁸⁶, o controle de constitucionalidade nada mais é do que a verificação da compatibilidade vertical que necessariamente deve haver entre a Constituição e as normas infraconstitucionais a ela subordinadas. O controle de constitucionalidade configura-se, portanto, como garantia de supremacia dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição que, além de configurarem limites ao poder do Estado, são também uma parte da legitimação do próprio Estado, determinando seus deveres e tornando possível o processo democrático em um Estado de Direito.⁸⁷

No sistema constitucional brasileiro, somente as normas constitucionais positivadas podem ser utilizadas como paradigma para a análise da constitucionalidade de leis ou atos normativos estatais.⁸⁸ Ressalte-se que, se possível for, a fim de garantir-se a compatibilidade dessas leis e desses atos normativos com as normas constitucionais, deverá ser utilizada a técnica da interpretação conforme.⁸⁹

O instituto da interpretação conforme insere-se no contexto de que a supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos editados pelo Poder Público exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição da República.

Significa dizer, no caso de normas com várias possíveis significações, deverá ser encontrada a significação que apresente *conformidade com as normas constitucionais*, de modo a evitar a sua declaração de inconstitucionalidade e sua consequente

⁸⁵ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 2001, p. 273-274.

⁸⁶ OLIVEIRA, Erival da Silva, *Elementos do direito*. 3. ed. São Paulo: Prima, 2004, p. 39.

⁸⁷ KELSEN, Hans apud MORAES, Alexandre, op. cit., p. 700.

⁸⁸ STF, ADI nº 1.120/PA, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 7.3.2002.

⁸⁹ MORAES, Alexandre, op. cit., 701.

retirada do ordenamento jurídico.⁹⁰

Isso somente será possível quando a norma apresentar significados diversos, compatíveis e não compatíveis com a Constituição, ou, nos dizeres de CANOTILHO⁹¹, “a interpretação conforme a Constituição só é legítima quando existe um *espaço de decisão* (= espaço de interpretação) aberto a várias propostas interpretativas, umas em conformidade com a Constituição e que devem ser preferidas, e outras em desconformidade com ela”.

No julgamento da ADI nº 3.046-9/SP, o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE assim conceituou o instituto:

Interpretação conforme a Constituição: técnica de controle de constitucionalidade que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição.⁹²

A finalidade desta regra interpretativa, portanto, é a de possibilitar a manutenção, no ordenamento jurídico, das leis e atos normativos editados pelo poder competente que guardem valor interpretativo compatível com o texto constitucional.

⁹⁰ Idem, p. 16.

⁹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 230.

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3.046-9/SP**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a) e representação por inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º). A eventual reprodução ou imitação, na Constituição do Estado-membro, de princípio ou regras constitucionais federais não impede a arguição imediata perante o Supremo Tribunal da incompatibilidade direta da lei local com a Constituição da República; ao contrário, a propositura aqui da ação direta é que bloqueia o curso simultâneo no Tribunal de Justiça de representação lastreada no desrespeito, pelo mesmo ato normativo, de normas constitucionais locais: precedentes. II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal. 1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os "pesos e contrapesos" adotados. 2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. 3. Do relevo primacial dos "pesos e contrapesos" no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que a norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. 4. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão. III. Interpretação conforme a Constituição: técnica de controle de constitucionalidade que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Brasília, 28 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283046%2E%2E+OU+3046%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nkmcdak>> Acesso em: 23 set 2013. 10:55

Contudo, quando o ato normativo contrariar texto expresso da lei que não permita qualquer interpretação em conformidade com a Constituição, não terá cabimento a interpretação conforme. Nessas hipóteses, o Poder Judiciário deverá declarar a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo incompatível com a Constituição, e é rigorosamente essa análise de constitucionalidade e de possibilidade de aplicação da interpretação conforme a que será submetido o Decreto nº 7.777/12.

2.2. Espécies de inconstitucionalidade: inconstitucionalidade formal e inconstitucionalidade material

A inconstitucionalidade de uma norma pode ser aferida com base em diferentes elementos ou critérios, que incluem o momento em que ela se verifica, o tipo de atuação estatal que a ocasionou, bem como o procedimento de elaboração e o conteúdo da norma.⁹³ Para o que ora importa, a distinção entre inconstitucionalidade formal e material, é, em regra, procedida em razão da origem do defeito que macula o ato questionado.⁹⁴

Ao disciplinar o modo de produção das leis e demais espécies normativas primárias, a Constituição define competências e procedimentos a serem observados em sua criação. Além disso, em sua dimensão substantiva, a Carta Magna determina condutas a serem seguidas, enuncia valores a serem preservados e fins a serem buscados.⁹⁵

Em suma, procede-se à distinção entre a inconstitucionalidade formal ou orgânica e a inconstitucionalidade material tendo em vista considerações relativas ao conteúdo da norma ou às regras de caráter procedimental.⁹⁶

Nos subitens seguintes, serão analisados, separadamente, os conceitos de inconstitucionalidade formal e de inconstitucionalidade material, imprescindíveis para a melhor compreensão do controle de constitucionalidade a que foi submetido o Decreto nº 7.777/12 neste trabalho.

⁹³ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004, p.25.

⁹⁴ MENDES, Gilmar, op. cit., p. 1070.

⁹⁵ BARROSO, Luís Roberto, op. cit., p. 25.

⁹⁶ BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 71.

2.2.1. Inconstitucionalidade formal ou orgânica

A inconstitucionalidade formal refere-se aos vícios formais que afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir o seu conteúdo, no que tange aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.⁹⁷ Assim, ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico.⁹⁸

Conforme explica CANOTILHO⁹⁹, os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental, ou pela violação de regras de competência. O ato é viciado em seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

BARROSO¹⁰⁰ leciona que são possíveis dois tipos de vício de forma: a inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição de um ato normativo; e a inconstitucionalidade formal propriamente dita, que ocorre quando determinada espécie normativa é produzida sem a observância do processo legislativo próprio.

A título exemplificativo, quando a Assembleia Legislativa de um Estado da Federação edita uma lei em matéria penal ou em matéria de direito civil, incorre em inconstitucionalidade por violação da competência privativa conferida à União para legislar sobre a matéria¹⁰¹. Trata-se, pois, de inconstitucionalidade orgânica.

Por sua vez, quando uma lei ordinária contém disposição acerca de normas de direito tributário, sobre as quais apenas lei complementar pode legislar¹⁰², incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita.

Importante frisar, por fim, que o art. 5º, II, da Constituição da República¹⁰³,

⁹⁷ MENDES, Gilmar, op. cit., p. 1070.

⁹⁸ BARROSO, Luís Roberto, op. cit., loc. cit.

⁹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 738.

¹⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto, op. cit., p. 25-26.

¹⁰¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

¹⁰² Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

¹⁰³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

consagra que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Como garantia de respeito a este princípio básico em um Estado Democrático de Direito, a própria Constituição prevê regras básicas na feitura das espécies normativas. Assim, o processo legislativo é verdadeiro corolário do princípio da legalidade, que deve ser entendido como “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada de acordo com as regras de processo legislativo constitucional.”¹⁰⁴

Disso decorre que a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo têm como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou do ato normativo produzido, que possibilita o pleno controle repressivo de constitucionalidade pelo Poder Judiciário.¹⁰⁵

2.2.2. Inconstitucionalidade material

A inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou o ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional ou simplesmente com um princípio constitucional. Assim, o controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas¹⁰⁶.

As normas constitucionais de organização, também conhecidas como “normas de estrutura ou de competência”, são aquelas destinadas à ordenação dos poderes estatais, à criação e à estruturação de entidades e de órgãos públicos, à distribuição de suas atribuições, bem como à identificação e aplicação de outros atos normativos.¹⁰⁷

As normas constitucionais definidoras de direitos, por sua vez, definem os direitos fundamentais dos indivíduos submetidos à soberania estatal: os direitos políticos, individuais, sociais e difusos. Delas resultam, para os seus beneficiários, situações jurídicas imediatamente desfrutáveis, a serem materializadas em prestações positivas ou negativas. Tais

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

¹⁰⁴ MORAES, Alexandre, op. cit., 701.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ BARROSO, Luís Roberto, op. cit., p. 28.

¹⁰⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. BRITO, Carlos Ayres. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 28.

prestações são exigíveis do Estado ou de qualquer outro eventual destinatário da norma e, se não forem entregues espontaneamente, conferem ao titular do direito a possibilidade de postular-lhes o cumprimento, inclusive por meio de uma ação judicial.¹⁰⁸

Por fim, as normas programáticas traçam fins públicos a serem alcançados pelo Estado e pela sociedade, sem especificar, no entanto, as condutas a serem seguidas para o atingimento do fim colimado.¹⁰⁹ Em vez de o legislador editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais os poderes públicos serão orientados.¹¹⁰

Nada impede a coexistência, em um mesmo ato legislativo, de inconstitucionalidade formal e material, vícios distintos que podem estar cumulativamente presentes. Segundo BARROSO, o reconhecimento da inconstitucionalidade de um ato normativo, seja em decorrência de desvio formal ou material, produz a mesma consequência jurídica: a invalidade da norma, cuja tendência será ter sua eficácia paralisada.¹¹¹

Feitas as considerações, é possível adentrar na análise acerca da constitucionalidade do Decreto nº 7.777/12, para verificar se este efetivamente incorreu em vícios formais e/ou materiais.

2.3. Controle de constitucionalidade do Decreto nº 7.777/12

2.3.1. O controle de constitucionalidade incidente sobre decretos autônomos

Os atos normativos secundários, como decretos regulamentares, instruções normativas e resoluções, não podem validamente inovar na ordem jurídica, pois estão subordinados à lei. Em razão disso, não se estabelece confronto direto entre eles e a Constituição.¹¹²

Não assim, porém, os atos normativos que,

[...] ostentando embora o nome ou a roupagem formal de ato secundário, na verdade pretendem inovar autonomamente na ordem jurídica, atuando com força de lei. Neste caso, poderão ser objeto de controle abstrato, notadamente

¹⁰⁸ BARROSO, Luís Roberto, *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, 104-105.

¹⁰⁹ Idem, p. 115.

¹¹⁰ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1, de 1969*, tomo I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969, p. 126-127.

¹¹¹ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 28.

¹¹² Idem, p. 136.

para aferir violação ao princípio da reserva legal.¹¹³

O Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2012, dispôs sobre as medidas para a continuidade das atividades e dos serviços dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal durante a greve protagonizada pelos servidores públicos federais no ano de 2012.

Consoante analisado no item 1.4.¹¹⁴, o Supremo Tribunal Federal concedeu à Administração Pública a prerrogativa de, no caso de deflagração de greve por seus servidores, contratar pessoal temporário para atender às necessidades da população no período, nas hipóteses em que fossem ausentes ou insuficientes as equipes de servidores formadas para tanto.

Mister destacar, no ponto, que a regular continuidade da prestação do serviço público, finalidade para a qual é justificável a contratação de pessoal, não significa o mesmo de manter a *integralidade* dos serviços, pois isso descaracterizaria o movimento e representaria uma conduta antissindical por parte da Administração.¹¹⁵

Ocorre que o Decreto nº 7.777/12, equivocadamente embasado na redação conferida pela Suprema Corte ao art. 9º da Lei nº 7.783/89 especificamente ao serviço público¹¹⁶, determinou, *indistintamente*, o compartilhamento da execução de todas as atividades paralisadas pela greve, sem ao menos verificar quais serviços públicos – por sua necessidade inadiável – necessitariam tal complementação.

Ou seja, o Decreto nº 7.777/12, que tinha por fito regulamentar as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos durante as greves¹¹⁷, por não ter se limitado a determinar o compartilhamento de serviços específicos que efetivamente o demandariam, estabeleceu comandos *gerais, autônomos e abstratos* a todos os serviços públicos atingidos pela greve.

¹¹³ Idem, p. 134.

¹¹⁴ “1.4. Procedimentos da greve: equipes de manutenção dos serviços inadiáveis e contratação temporária.”

¹¹⁵ CERNOV, Zênia. op. cit., p. 66.

¹¹⁶ A redação do art. 9º da Lei nº 7.783/89, adaptada ao serviço público, foi a seguinte:

Art. 9º. Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público.

Parágrafo único: É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

¹¹⁷ Vide *caput* do Decreto nº 7.777/12: Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais.

Os atributos da *generalidade* e da *abstração* do Decreto nº 7.777/12 são facilmente notados diante da extensão de seus efeitos, que alcançaram toda a comunidade de administrados, e não especificamente um fato concreto, específico.

Por sua vez, a *autonomia* se revela diante de sua desvinculação à redação conferida, pelo STF, ao art. 9º da Lei nº 7.783/89, que apenas permitiu à Administração Pública contratar diretamente os serviços necessários à manutenção de atividades essenciais cuja paralisação pudesse resultar prejuízo. O Decreto presidencial autorizou, de forma ampla e muito além dessa prerrogativa, a efetivação de convênios e procedimentos administrativos simplificados como forma de garantir o pleno funcionamento das atividades ou serviços durante a greve, independentemente de serem essenciais ou de estarem sendo atendidos por equipes de grevistas.¹¹⁸

À vista disso, o Decreto nº 7.777/12 promoveu verdadeira inovação na ordem jurídica, pois revestido de plena autonomia normativa e não meramente regulamentar, e que autoriza sua submissão ao controle concentrado de constitucionalidade.

Esse o entendimento consolidado pelo Pretório Excelso, conforme se observa do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.664, sob a relatoria do Ministro CEZAR PELUSO:

EMENTAS: 1. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. **Impugnação de decreto autônomo, que institui benefícios fiscais. Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa.** Preliminar repelida. Precedentes. **Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade.** 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Decreto nº 27.427/00, do Estado do Rio de Janeiro. Tributo. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Benefícios fiscais. Redução de alíquota e concessão de crédito presumido, por Estado-membro, mediante decreto. Inexistência de suporte em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, nos termos da LC 24/75. Expressão da chamada “guerra fiscal”. Inadmissibilidade. Ofensa aos arts. 150, § 6º, 152 e 155, § 2º, inc. XII, letra “g”, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Não pode o Estado-membro conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal, relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, de modo unilateral, mediante decreto ou

¹¹⁸ É o que prevê o art. 1º do Decreto nº 7.777/12:

Art. 1º Compete aos Ministros de Estado supervisores dos órgãos ou entidades em que ocorrer greve, paralisação ou retardamento de atividades e serviços públicos:

I - promover, mediante convênio, o compartilhamento da execução da atividade ou serviço com Estados, Distrito Federal ou Municípios; e

II - adotar, mediante ato próprio, procedimentos simplificados necessários à manutenção ou realização da atividade ou serviço.

outro ato normativo, sem prévia celebração de convênio intergovernamental no âmbito do CONFAZ.¹¹⁹ (grifos aditados)

Nessa linha, confira-se, ainda, o seguinte julgado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 1.798/97; E ART. 8.º DO DECRETO N.º 9.115/98, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 150, § 6.º; E 155, § 2.º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O primeiro ato normativo estadual, instituindo benefícios relativos ao ICMS sem a prévia e necessária celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, contraria os dispositivos constitucionais sob enfoque. **Alegação de inconstitucionalidade igualmente plausível** no tocante ao art. 8.º do Decreto n.º 9.115/98, que, **extrapolando a regulamentação da mencionada lei, fixa, de forma autônoma**, incentivos fiscais sem observância das mencionadas normas da Carta da República. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas em questão.¹²⁰ (grifos aditados)

Configurado o caráter autônomo e genérico do Decreto nº 7.777/12, este trabalho prosseguirá à verificação de constitucionalidade de seus dispositivos.

2.3.2. Inconstitucionalidades formais

A Constituição da República de 1988, art. 37, IX¹²¹, possibilitou às autoridades administrativas a contratação por tempo determinado de prestadores de serviço para o atendimento de necessidades temporárias, nos casos em que houvesse excepcional interesse público.

Na dicção literal desse dispositivo, as hipóteses de contratação temporária deveriam ser fixadas somente por meio lei *strictu sensu*. Assim, para regulamentar o inciso IX

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3.664**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. CEZAR PELUSO. Brasília, 21 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283664%2E+OU+3664%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/p8v3sj6>> Acesso em: 23 set 2013. 11:10

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.439**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. ILMAR GALVÃO. Brasília, 21 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282439%2E+OU+2439%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/oqmf87z>> Acesso em: 23 set 2013. 11:10

¹²¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

do art. 37, foi editada a Lei nº 8.745/93¹²², diploma juridicamente legítimo que estabeleceu os casos de contratação temporária no âmbito do serviço público.

Em que pese a Lei nº 8.745/93 não tenha expressamente previsto a possibilidade de contratação temporária na hipótese de deflagração de greve de servidores públicos, com a adaptação da Lei nº 7.783/89 às suas peculiaridades, o Supremo Tribunal Federal possibilitou à Administração, diante da ausência ou insuficiência de equipes para assegurar a continuidade dos serviços paralisados, a contratação temporária de pessoal.

Alicerçado nessa prerrogativa, o Decreto nº 7.777/12 estabeleceu o compartilhamento da execução de todo e qualquer serviço mediante convênio, bem como a adoção de procedimentos mais simplificados necessários à manutenção dos serviços. Confira-se:

Art. 1º. Compete aos Ministros de Estado supervisores dos órgãos ou entidades em que ocorrer greve, paralisação ou retardamento de atividades e serviços públicos:

I - promover, mediante convênio, o compartilhamento da execução da atividade ou serviço com Estados, Distrito Federal ou Municípios; e

II - adotar, mediante ato próprio, procedimentos simplificados necessários à manutenção ou realização da atividade ou serviço.

Como se vê, o Decreto nº 7.777/12 desconsiderou o comando do art. 37, IX, da Constituição, vez que não observou o processo legislativo adequado ao estabelecimento da greve de servidor público como passível de contratação por tempo determinado, que demandaria edição de lei específica.

Esse matéria, inclusive, foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI nº 3.430, ocasião em que registrou que, por ser exceção, a contratação temporária deve ser regulamentada por lei do ente federativo competente:

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL CAPIXABA QUE DISCIPLINOU A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. POSSÍVEL EXCEÇÃO PREVISTA NO INCISO IX DO ART. 37 DA LEI MAIOR. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE.

I - A contratação temporária de servidores sem concurso público é exceção, e não regra na Administração Pública, e há de ser regulamentada por lei do ente federativo que assim disponha.

II - Para que se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o

¹²² BRASIL. Lei Nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 dezembro 1993.

serviço a ser prestado revista-se do caráter da temporariedade.

III - O serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar como temporário, razão pela qual não assiste razão à Administração estadual capixaba ao contratar temporariamente servidores para exercer tais funções.

IV - Prazo de contratação prorrogado por nova lei complementar: inconstitucionalidade.

V - É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos. Ausência de relevância e interesse social nesses casos.

VI - Ação que se julga procedente.¹²³ (grifos adotados)

Não bastasse isso, a mencionada Lei nº 8.745/93, que regulamentou o inciso IX do art. 37, da Constituição da República, estabeleceu, em seu art. 5º¹²⁴, que as contratações temporárias, independentemente da razão pela qual sejam efetivadas, somente poderão ocorrer com observância de dotação orçamentária específica, o que igualmente não foi respeitado pelo Decreto nº 7.777/12.

Sobre o assunto, e referindo-se à Lei nº 8.745/93, CERNOV¹²⁵ explica que “a contratação temporária se dará segundo os requisitos da mesma legislação que rege a contratação temporária de que trata o art. 37, IX, da Constituição, e sua duração não poderá ser mantida após a cessação do movimento”.

A inobservância dessa determinação, a par de violar norma infraconstitucional, representa ainda violação direta ao art. 84, inciso VI, “a”, da Constituição, dispositivo que faculta à Presidente da República expedir decreto acerca da organização e funcionamento da Administração somente se o ato não implicar aumento de despesas, o que evidentemente não ocorre com a contratação de pessoal para a continuidade do serviço paralisado em decorrência da greve. É o que se observa do dispositivo constitucional:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.430/ES**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Brasília, 12 de agosto de 2009. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000163092&base=baseAcordaos>> Acesso em: 20 setembro 2013. 15.50.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.987, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, julgada em 19 de fevereiro de 2004, também ficou consignado o campo restrito da contratação temporária para o exercício da função pública: “Servidor Público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37, IX): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes”.

¹²⁴ Art. 5º. As contratações somente poderão ser feitas com observância da dotação orçamentária específica e mediante prévia autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministro de Estado sob cuja supervisão se encontrar o órgão ou entidade contratante, conforme estabelecido em regulamento.

¹²⁵ CERNOV, op. cit., p. 67.

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, **quando não implicar aumento de despesa** nem criação ou extinção de órgãos públicos. (grifos adotados)

Essa vedação prevista na Constituição da República representa um maior acautelamento do legislador constituinte no que diz respeito ao trato das verbas públicas. Ao impossibilitar o Chefe do Executivo Federal de expedir decreto, exige-se que a hipótese seja submetida ao processo deliberativo do Poder Legislativo, órgão ao qual incumbe a prévia fixação das despesas públicas.

Significa dizer, a ofensa do Decreto nº 7.777/12 à norma constitucional indicada se dá especialmente porque a “*promoção de convênio*” e a adoção de “*procedimentos simplificados necessários à manutenção ou realização da atividade ou serviço*” induzem à possibilidade de contratação de serviços de terceiros, alheios ao funcionalismo público, com a consequente contraprestação financeira e a oneração desse setor, vedadas pela Carta Magna.

A existência de despesas não contempladas nos créditos orçamentários, como se verifica na hipótese do Decreto nº 7.777/12, representa, também, violação ao art. 167, I, II, V e VI, da Constituição, a seguir transcrito:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Ao vedar a consecução de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários adicionais, a abertura de crédito especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, bem como a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, esse dispositivo vai de encontro com o Decreto nº 7.777/12, tendo em vista que uma de suas consequências é, inevitavelmente, onerar o orçamento público.

Importante realçar que o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de submeter a controle concentrado de constitucionalidade decretos que tinham por efeito o aumento de despesas. Confira-se o posicionamento adotado pela Suprema Corte em uma dessas ocasiões:

EMENTAS: 1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Condição. Objeto. Decreto que cria cargos públicos remunerados e estabelece as respectivas denominações, competências e remunerações. Execução de lei inconstitucional. Caráter residual de decreto autônomo. Possibilidade jurídica do pedido. Precedentes. É admissível controle concentrado de constitucionalidade de decreto que, dando execução a lei inconstitucional, crie cargos públicos remunerados e estabeleça as respectivas denominações, competências, atribuições e remunerações. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 5º da Lei nº 1.124/2000, do Estado do Tocantins. Administração pública. Criação de cargos e funções. Fixação de atribuições e remuneração dos servidores. Efeitos jurídicos **delegados a decretos do Chefe do Executivo. Aumento de despesas. Inadmissibilidade. Necessidade de lei em sentido formal, de iniciativa privativa daquele. Ofensa** aos arts. 61, § 1º, inc. II, a, e **84, inc. VI, a, da CF**. Precedentes. Ações julgadas procedentes. São inconstitucionais a lei que autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor, mediante decreto, sobre criação de cargos públicos remunerados, bem como os decretos que lhe dêem execução.¹²⁶ (grifos adotados)

Por fim, insta destacar que o Decreto nº 7.777/12, por ter conferido aos Ministros de Estado poderes para firmar convênios de colaboração para a execução das atividades e serviços atingidos pela paralisação, também afrontou o art. 241 da Constituição da República, que assim prescreve:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **disciplinarão por meio de lei** os consórcios públicos e **os convênios de cooperação entre os entes federados**, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (grifos adotados)

Da análise do dispositivo, verifica-se que aqui, também, o campo temático reservado à edição de lei específica foi invadido pelo Decreto presidencial, pois o instrumento pelo qual os entes federados devem firmar convênios de gestão associada de serviços públicos é a lei, e não o decreto. E o Decreto nº 7.777/12 como se lei fosse, autorizou, no curso da greve dos servidores públicos, a formalização e efetivação de convênios de compartilhamento

¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3.232/TO**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do Estado do Tocantins. Relator: Min. CEZAR PELUSO. Brasília, 3 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283232%2E%2E+OU+3232%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qc6ubel>> Acesso em: 23 set 2013. 11:25

de serviços públicos.

De se ver, portanto, que o Decreto nº 7.777/12, por não ter observado o procedimento legislativo adequado à sua finalidade (contratação temporária de pessoal), meio (compartilhamento dos serviços paralisados por meio de convênios) e consequência (aumento de despesas), não deve ser mantido, sob o ponto de vista formal, no ordenamento jurídico pátrio vigente, o que impede, ainda, a aplicabilidade da interpretação conforme.

Passa-se, agora, à análise do conteúdo material do Decreto nº 7.777/12, com vistas a verificar a ocorrência de contrariedade com alguma norma substantiva prevista na Constituição da República, seja ela uma regra ou um princípio.

2.3.3. Inconstitucionalidades materiais

A promulgação da Constituição de 1988 representou um grande avanço para o Brasil, vez que deu início a um ciclo histórico promissor no tocante aos direitos e garantias individuais, que acabou por desencadear um processo democrático muito antes idealizado, mas não concretizado. Foi nesse contexto que o constituinte originário consagrou amplamente o direito de greve para os trabalhadores em geral, consoante dispõe o art. 9º da Carta Magna.¹²⁷

O Pretório Excelso, ao julgar o Mandado de Injunção nº 712¹²⁸, registrou a importância que a ordem jurídica constitucional confere ao direito de greve, uma vez que a sua restrição é vedada pela edição de qualquer tipo de lei, aqui entendida em seu sentido *lato*:

[...] 3. O preceito veiculado pelo artigo 37, inciso VII, da CB/88 exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reclama-se, para fins de plena incidência do preceito, atuação legislativa que dê concreção ao comando positivado no texto da Constituição. 4. Reconhecimento, por esta Corte, em diversas oportunidades, de omissão do Congresso Nacional no que respeita ao dever, que lhe incumbe, de dar concreção ao preceito constitucional. Precedentes. 5. Diante de mora legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnutridas de eficácia. 6. **A greve, poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida. Sua auto-aplicabilidade é**

¹²⁷ LIMA, Francisco Gérson Marques de. BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Direito de greve do servidor público civil estatutário: uma análise à luz dos direitos fundamentais e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/francisco_gerson_marques_de_lima.pdf> Acesso em: 20 set 2013.

¹²⁸ Vide item “1.3. O julgamento do direito de greve no serviço público pelo Supremo Tribunal Federal”.

inquestionável; trata-se de direito fundamental de caráter instrumental. 7. A Constituição, ao dispor sobre os trabalhadores em geral, não prevê limitação do direito de greve: a eles compete decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dela defender. Por isso a lei não pode restringi-lo, senão protegê-lo, sendo constitucionalmente admissíveis todos os tipos de greve [...]¹²⁹ (grifos aditados)

Nessa perspectiva, é possível afirmar que a greve, a partir de sua previsão na Constituição da República Federativa do Brasil, é considerada como um direito fundamental dos trabalhadores, que se insere na moldura do que a doutrina classificou como *gerações* ou *dimensões*, cuja premissa central é a dignidade da pessoa humana. A greve constitui, em verdade, um direito fundamental multigeracional, pois se enquadra de forma simultânea em todas as gerações.¹³⁰

Os direitos fundamentais de primeira geração constituem direitos civis e políticos, que se caracterizam pela necessidade de não-intervenção do Estado no patrimônio jurídico dos membros da comunidade.¹³¹ Conforme explica MENDES,

Na sua concepção tradicional, os direitos fundamentais são *direitos de defesa* (*Abwehrrechte*), destinados a proteger determinadas posições subjetivas contra a intervenção do Poder Público [...]. Nessa dimensão, os direitos fundamentais contêm disposições definidoras de uma *competência negativa do Poder Público* (*negative Kompetenzbestimmung*), que fica obrigado, assim, a respeitar o núcleo de liberdade constitucionalmente assegurado.¹³²

É justamente porque o direito de greve implica em um não fazer por parte do Estado – que reconhece as liberdades públicas e o direito subjetivo de reunião entre pessoas para fins pacíficos –, que a greve está inserida no direito fundamental de primeira geração.

Os direitos de segunda geração, por sua vez, são os direitos econômicos, culturais e sociais. Estes últimos, diferentemente dos direitos de primeira geração, exigem uma atuação do Estado, que deve criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados.¹³³

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI 712/PA*. Tribunal Pleno. Relator: Min. EROS GRAU. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000002458&base=baseAcordaos>> Acesso em: 25 setembro 2012. 15.50.

¹³⁰ LIMA, Francisco Gérson Marques de. BELCHIOR, Germana Parente Neiva, op. cit.

¹³¹ Idem.

¹³² MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 2.

¹³³ Idem, p. 6.

Não se cuida apenas de ter liberdade em relação ao Estado, mas de desfrutar essa liberdade mediante a atuação dele¹³⁴. Nesse contexto, também o direito de greve está inserido nesta geração, pois é pelo seu exercício que os trabalhadores pressionam os tomadores de serviço, para que estes atuem efetivamente e supram as carências da categoria.

Os direitos fundamentais de terceira geração são os de titularidade coletiva. Consagram o princípio da solidariedade e englobam o progresso, a autodeterminação dos povos e outros direitos difusos.¹³⁵

Ora, a greve representa, inequivocamente, uma manifestação de solidariedade entre pessoas, o que reflete, em última análise, a ideologia da paz, do progresso, do desenvolvimento sustentado, da comunicação. Por ser um direito coletivo social dos trabalhadores, a greve também pode ser tipificada como um interesse metaindividual.¹³⁶

Por fim, a greve é enquadrada nos direitos de quarta geração, conceituados por BONAVIDES como relativos à democracia, à informação e ao direito ao pluralismo.¹³⁷ O movimento grevista, por refletir o exercício dos valores democráticos, permite inclusive a participação de toda a sociedade, principalmente se a greve é deflagrada no setor público.

Tecidas as considerações, a greve, como um direito fundamental multigeracional, que se constitui como instrumento democrático a serviço da cidadania e da dignidade humana, não pode ser descaracterizada pela edição de um decreto que, em suma, objetiva combater a essência do movimento por meio da contratação de pessoal para desenvolver as atividades paralisadas.

Objetivamente, a greve é um *fato social*, uma liberdade pública consistente na suspensão do trabalho, com o fim de se obter algum benefício de ordem econômica, social ou humana.¹³⁸ Conforme explica MARTINS, “deve haver, portanto, paralisação dos serviços, pois, se inexistir suspensão do trabalho, não há greve”.¹³⁹

Em oposição aos princípios sociais insertos na Constituição e ao fato de que, sem paralisação, não há greve, o Decreto nº 7.777/12 serviu como um instrumento formal de

¹³⁴ KREBS, Freiheitsschutz durch Grundrechte apud MENDES, Gilmar Ferreira, op. cit., p. 6.

¹³⁵ LIMA, Francisco Gérson Marques de. BELCHIOR, Germana Parente Neiva, op. cit.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, p. 571.

¹³⁸ MELO, Raimundo Simão de. *A greve no direito brasileiro*. São Paulo: LTr, 2006, p. 44.

¹³⁹ MARTINS, Sergio Pinto. *Greve do servidor público*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 29.

pressão aos trabalhadores em greve, não obstante inexistisse paralisação total dos serviços prestados pelos servidores que aderiram aos movimentos paredistas no contexto em que esse instrumento normativo foi editado.

E, ainda que sobreviesse a descontinuidade total dos serviços – hipótese em que à Administração seria facultada a contratação de pessoal –, seria imprescindível uma análise individualizada da paralisação de cada categoria, procedimento antagônico ao que se verificou com a edição do Decreto nº 7.777/12, que promoveu verdadeira inovação na ordem jurídica e desnaturou o próprio fundamento de existência da greve, em nítida ofensa aos arts. 5º, §2º¹⁴⁰, 9º¹⁴¹, e 37, VII¹⁴², da Constituição da República.

Indispensável considerar, ainda, que a paralisação dos trabalhadores como um fenômeno social reivindicatório requer, na busca de seu equilibrado equacionamento, um amplo processo negocial entre os atores sociais envolvidos. Greve e negociação coletiva são instrumentos essencialmente inerentes às relações de trabalho coletivizadas¹⁴³.

E a reivindicação, em qualquer momento do seu desenvolvimento, deve ser pautada no diálogo exaustivo, na verdadeira colaboração e boa-fé recíproca entre as partes que protagonizam as negociações.

Esses preceitos morais, que orientam a tensão decorrente dos dissídios de natureza coletiva, impedem a legitimidade de procedimentos que atentam contra os direitos e interesses em colisão. Às partes representativas não é permitido promover atos ou condutas contrárias ao dever de diálogo negocial.¹⁴⁴

Ora, se aos trabalhadores não é possibilitada a utilização de meios violentos ou constrangedores para convencer os demais a aderirem à greve, às autoridades

¹⁴⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

¹⁴¹ Art. 9º. É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

¹⁴² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica

¹⁴³ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 361.

¹⁴⁴ Idem.

administrativas corresponde o dever de se absterem da prática de condutas antissindicais, caracterizadas por iniciativas tendentes a dificultar ou a impedir o livre fluxo da organização coletivizada dos trabalhadores.

Como a greve no serviço público é um instrumento voltado a induzir a Administração Pública a negociar, o Decreto nº 7.777/12 embaraçou a plena eficácia da resolução do conflito, na medida em que permitiu que a problemática dele decorrente – que é a não-prestação do serviço em paralisação – fosse, em tese, solucionada.

Nesse ponto, o decreto presidencial caracterizou-se como uma verdadeira conduta antissindical, pois inviabilizou não apenas a plena fruição de um direito literalmente resguardado pela normatização constitucional, mas também o que integra o núcleo essencial da greve: o necessário processo de negociação coletiva.

Enfim, o Decreto nº 7.777/12 intencionou, direta ou indiretamente, impedir ou constranger o pleno exercício da greve pelos servidores federais civis. Acerca das tentativas de restrição ao direito de greve, leciona ARAÚJO:

Com o reforço dos ares democráticos e pluralistas trazidos pela CF 1988, tais concepções não podem subsistir. Decorre incisivamente do Texto Constitucional que, independente do regime jurídico legal adotado, os servidores têm assegurado o direito de reivindicar seus direitos e interesses por meio de organizações sindicais.

Dentro da perspectiva lógica de que, ao garantir tais direitos, essa novel ordem jurídica, explícita ou implicitamente, também conferiu os *meios* para o alcance dos fins correspondentes, cabe frisar que o direito de greve nada mais é que um desses instrumentos, pelos quais se confere aos servidores públicos condições mundialmente reconhecidas como necessárias a lhes conferir a força coletiva necessária para o alcance de suas reivindicações.¹⁴⁵

A greve, “[...] paralisação coletiva ou provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviço, com o objetivo de exercer-lhes pressão, visando a defesa de interesses coletivos”¹⁴⁶, tem reflexos inevitavelmente onerosos para todos os envolvidos – servidores, Administração Pública e cidadãos. É por esse motivo que, caso deflagrada, deve-se buscar o seu desfecho pacífico o quanto antes, e não há meio mais adequado do que a negociação.

Conforme explica GUANTER¹⁴⁷, se é certo que a negociação no setor

¹⁴⁵ Ibidem, p. 361.

¹⁴⁶ DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 28

¹⁴⁷ REY GUANTER, Salvador Del. *Libertad Sindical y Funcionarios Publicos*. In: RODRIGUEZ-PÍÑERO, Miguel. *Comentarios a la Ley de Libertad Sindical*. Madrid: Tecnos, 1986, p. 130.

público possa ter “*as particularidades que se desejem*”, estas não podem caracterizar-se como condições para estabelecer falsa negociação, como aquela em que a autoridade pública ouve os servidores quando quiser, responde se lhe aprouver e, depois, “cumpre” o acordado se e como bem lhe parecer.

E o Decreto nº 7.777/12, em que pese não tenha se caracterizado como uma falsa tentativa de negociação, representou uma inobservância ao princípio da moralidade – que obriga, no setor público como no privado, à seriedade e à boa-fé –, vez que, ao determinar a execução dos serviços afetados, seu fundamento precípuo foi o de atacar a essência da greve, gerando uma verdadeira inutilização das paralisações dos servidores.

Caso a Administração considerasse que os movimentos paredistas deflagrados no contexto da edição do Decreto nº 7.777/12 fosse prejudicial ao bem comum, seria perfeitamente legítima sua busca às instâncias judiciais adequadas para por fim ao movimento. O que não se pode é afastar, por meio desse instrumento normativo, o legítimo exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos federais, pois isso, invariavelmente, configura afronta material às regras e princípios da Constituição da República.

Somente na hipótese de inexistência de vícios formais de competência ou procedimentais no Decreto nº 7.777/12 e de este ser restringido aos serviços públicos essenciais totalmente paralisados – ou cuja equipe em atividade fosse insuficiente para atender às necessidades inadiáveis da população – é que ele poderia, sob o ponto de vista material, ser mantido no ordenamento jurídico, hipótese em que seria aplicável a *interpretação conforme à Constituição*, objeto do item 2.1. deste trabalho¹⁴⁸.

2.4. O Decreto nº 7.777/12 como objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal

Tramitam no Supremo Tribunal Federal quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade cujo objeto é o Decreto nº 7.777/12¹⁴⁹, analisado neste trabalho de conclusão de curso.

¹⁴⁸ “2.1. O controle de constitucionalidade e a interpretação conforme a Constituição”

¹⁴⁹ ADI nº 4.828, ADI nº 4.830, ADI nº 4.838, e ADI nº 4.857, todas sob a relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI.

A primeira delas, ADI nº 4.828, foi proposta pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, FEBRAFITE. Em razão da existência de pedido de medida cautelar, da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem pública, o Rel. Ministro DIAS TOFFOLI aplicou o procedimento abreviado previsto pelo art. 12 da Lei nº 9.868/99¹⁵⁰, a fim de que o processo fosse submetido diretamente ao Tribunal e a decisão fosse tomada em caráter definitivo.

Entre os meses de agosto e setembro de 2012, foram propostas mais três Ações Diretas de Inconstitucionalidade: ADI nº 4.830, pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, CONDSEF; ADI nº 4.838, pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, ANFIP; e ADI nº 4.857, pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, CSPB.

Em razão da identidade de objeto, todas elas, por determinação do Ministro DIAS TOFFOLI, foram apensadas à ADI nº 4.828. Os autos desta Ação Direta de Inconstitucionalidade foram, então, encaminhados à Procuradoria-Geral da República, que, muito recentemente – 16 de setembro de 2013 – apresentou parecer pela parcial procedência do pedido para que seja conferida interpretação conforme a Constituição ao Decreto nº 7777/12.

Isso porque, de acordo com a Procuradora-Geral da República em exercício HELENITA CAIADO DE ACIOLI, o Decreto nº 7.777/12 não teria previsto a contratação de pessoal, mas apenas a possibilidade de celebração de convênio com outros entes federados com vistas a permitir o compartilhamento da execução da atividade prejudicada pela greve, paralisação ou retardamento. Ademais, a seu ver, o compartilhamento das atividades não necessariamente implicaria o aumento de despesas¹⁵¹.

Embora não tenha vislumbrado a existência de vícios formais, o Ministério Público considerou que o Decreto nº 7.777/12 se referiu aos serviços públicos de maneira genérica e permitiu que as medidas por ele previstas se aplicassem a todos os movimentos paretistas no setor público. Presente a mácula material, a solução proposta foi a seguinte:

¹⁵⁰ Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

¹⁵¹ “Quanto à alegação de ofensa ao art. 167, V, da Carta Constitucional, não é possível se inferir, do teor do diploma impugnado, que ocorrerá o aumento de despesas caso se adotem as medidas ali previstas, de modo que não se verifique incompatibilidade com a referida norma constitucional.”

[...] para se verificar a amplitude do exercício do direito de greve dos servidores públicos, impõe-se a distinção entre os serviços públicos de caráter essencial e não essencial, de modo que a impossibilidade de interrupção total da prestação alcance apenas os primeiros, sob pena da desproporcionalidade da limitação.

O Decreto 7.777/12, ao prever mecanismos de garantia da continuidade dos serviços públicos durante eventuais greves, não fez essa distinção. Destaque-se que seu preâmbulo remete à Lei nº 7.783/89, cujos arts. 9º e 13 fixam tratamento diferenciado do direito de greve no caso dos serviços essenciais.

Tanto a Presidenta da República, em suas informações, quanto a Advocacia-Geral da União, em sua manifestação, reconheceram que os procedimentos previstos no decreto impugnado destinam-se apenas aos movimentos de greve, paralisação e retardamento dos serviços públicos essenciais.

Desse modo, os dispositivos do Decreto 7.777/12, ao referirem-se aos serviços públicos de maneira genérica, permitem que as medidas nele previstas apliquem-se a situações de greve, paralisação ou retardamento de atividades no caso de serviços públicos essenciais e não essenciais, o que implica a limitação desarrazoada do exercício do direito de greve dos servidores públicos.

Isso porque tais medidas possibilitam a prestação regular dos serviços públicos objetos do movimento paredista, de modo a restringir de maneira significativa seus efeitos. Assim, tendo em vista tratar-se de procedimentos que implicam a limitação da eficácia do exercício do direito de greve do servidor público, esses devem ser aplicados tão somente às atividades essenciais, isto é, aquelas cuja interrupção acarreta grave dano à ordem, à saúde e à segurança pública.

Nesse sentido, deve ser conferida interpretação conforme a Constituição ao Decreto 7.777/1 – ou declaração de nulidade sem redução de texto –, no sentido de se restringir a sua incidência tão somente aos serviços públicos essenciais.

Ante o exposto, o parecer é pela procedência parcial do pedido, para que seja conferida interpretação conforme a Constituição ao Decreto 7.777/12, no sentido de se restringir sua incidência tão somente aos serviços públicos essenciais.¹⁵²

De qualquer modo, a opinião do Ministério Público pela aplicação da interpretação conforme e pela restrição da incidência do Decreto nº 7.777/12 aos serviços públicos essenciais evidenciam que a greve no serviço público, prevista constitucionalmente há vinte e cinco anos, necessita de urgente regulamentação pelos legisladores infraconstitucionais. Desde o dia 17 de setembro de 2013, os autos da ADI nº 4.828 estão conclusos ao Relator Ministro DIAS TOFFOLI.

2.5. O Projeto de Decreto Legislativo nº 641/2012

Em 1º de agosto de 2012, 8 dias após a publicação do Decreto nº 7.777/12, o Deputado Federal ARNALDO FARIA DE SÁ apresentou à Mesa da Câmara dos Deputados

¹⁵² Parecer nº 425/HCA-PGR. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4282769>> Acesso em: 23 set 2013. 12:15

o Projeto de Decreto Legislativo nº 641/2012, que objetivou à revogação deste Decreto. Eis o inteiro teor do referido PDL:

Projeto de Decreto Legislativo nº 641/2012
 “Revoga o Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2012.”
 O Congresso Nacional decreta:
 Art. 1º. Fica revogada a aplicação do Decreto no 7.777, de 24 de julho de 2012, publicado no DOU de 25/07/2012, anulando-se todos os atos dele decorrentes.
 Art. 2º. Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

O Decreto legislativo é a espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas, basicamente, no art. 49 da Constituição da República.¹⁵³

O fundamento constitucional utilizado para a propositura deste Projeto encontra guarida no inciso V do dispositivo mencionado, que determina ser de competência exclusiva do Congresso Nacional “a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.¹⁵⁴

Entre as justificativas utilizadas pelo Deputado para a apresentação da proposta legislativa, insere-se a violação ao art. 84, VI, “a”, da Constituição, debatida neste trabalho, uma vez que a contratação temporária de pessoal necessariamente implica aumento de despesas.

Também a afronta aos arts. 37, IX, e 241 da Constituição foi utilizada como justificativa, haja vista que “a disciplina dos servidores transitórios da Administração Federal somente pode ser estabelecida por lei”, e que “os convênios e consórcios públicos, em regime de cooperação entre os entes federados, deverão ser disciplinados por meio de lei [...]”.¹⁵⁵

Em 2 de maio de 2013, o Relator do projeto, Deputado ROBERTO SANTIAGO, votou por sua aprovação. Merece transcrição trecho do voto por ele proferido, oportuno à visualização das inconstitucionalidades apontadas neste trabalho:

A proposição em tela é muito oportuna, pois propõe a revogação de um ato normativo do Poder Executivo carregado de vícios contra

¹⁵³ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 690.

¹⁵⁴ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

¹⁵⁵ Projeto de Decreto Legislativo nº 641/2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoes/Web/prop_mostrarintegra?codteor=1015860&filename=PDC+641/2012> Acesso em: 20 set 2013. 20:11.

vários princípios da administração pública.

De fato, a Constituição, no seu art. 49, V, nos outorga o poder/dever de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, o que, por diversas razões, é o caso do Decreto no 7.777/12, cuja revogação está sendo proposta.

Quero chamar a atenção para os lúcidos argumentos apresentados pelo Autor da proposição, que dizem respeito ao direito de greve dos servidores públicos, bem como aos limites que a Constituição impôs ao Presidente da República para a edição de decretos.

Quando a Constituição limita a ação regulamentadora do Poder Executivo acerca da organização e funcionamento da administração pública aos atos normativos que não impliquem aumento de despesas, o faz para proteger a administração e o erário público. Medidas que impliquem aumento da despesa pública devem passar pelo crivo do Congresso Nacional, que por meio de Comissões como esta, avaliará o que é mais salutar para o bom desempenho da atividade estatal.

Quanto ao direito de greve do servidor público, observe-se que o Decreto no 7.777/12 destaca as atividades de liberação de veículos e cargas no comércio exterior, o que leva a crer que esse seria o principal alvo do ato normativo. Portanto, melhor seria se a norma tratasse exclusivamente dessa questão, sem violar o direito de greve dos servidores de maneira ampla e irrestrita. Indiretamente, o Decreto limita o direito de greve dos servidores, o que, somente por lei específica poderia ser feito.

As medidas dispostas no Decreto 7.777/12 estão lesando não somente os servidores públicos federais e o Congresso Nacional, mas também toda a sociedade.

Em face do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 641, de 2012.

Importante mencionar que os decretos legislativos são, obrigatoriamente, instruídos, discutidos e votados em ambas as casas legislativas e, se aprovados, serão promulgados pelo Presidente do Congresso Nacional, que determinará sua publicação.¹⁵⁶

Assim, não haverá participação do Presidente da República no processo legislativo de elaboração de decretos legislativos, e, conseqüentemente, inexistirá veto ou sanção, por tratar-se de matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo.¹⁵⁷

Desde a prolação do voto pelo Relator, o PDL nº 641/2012 está parado e aguarda sua inclusão na pauta da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP).¹⁵⁸

¹⁵⁶ Art. 48, nº 28, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal: Compete ao Presidente do Senado Federal promulgar as resoluções do Senado e os Decretos Legislativos.

¹⁵⁷ MORAES, Alexandre de, op. cit., p. 690.

¹⁵⁸ Vide andamento no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=552265>> Acesso em: 22 set 2013. 20:30

CONCLUSÃO

O direito de greve dos servidores públicos, previsto pela primeira vez no ordenamento jurídico pela Constituição de 1988, representou um avanço histórico que tornou a vida funcional mais protegida dos abusos administrativos que até então perduravam. O exercício desse direito, porém, estava longe de ser considerado legítimo, haja vista a eficácia meramente limitada do dispositivo constitucional que o instituiu.

Passados 20 (vinte) anos da promulgação da Carta Política e persistente a omissão do Poder Legislativo em regulamentar a matéria, a Corte Suprema declarou, quando do julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/PB e 712/PA, a aplicabilidade provisória da Lei nº 7.783/89 aos servidores públicos, autorizando o exercício do direito nos limites compatíveis daquela lei, até que houvesse regulamentação específica, o que não ocorreu até hoje.

É bem verdade que, no caso das paralisações dos servidores públicos, existe um conflito entre o direito fundamental de greve, inerente a todo cidadão, e o princípio da continuidade do serviço público, que norteia a Administração Pública.

Assim, para dar efetividade ao direito constitucional de greve do serviço público, a Suprema Corte adotou a disciplina pertinente aos "serviços essenciais" no âmbito privado, em que, durante o movimento, o sindicato ou a comissão de negociação deve manter em atividade equipes de trabalhadores para assegurar a continuidade da prestação do serviço. Isso, porém, não deve ser entendido como a integralidade dos serviços que eram prestados antes do movimento. Trata-se, na verdade, de pessoal que possa atender às necessidades inadiáveis da população.

Caso contrário, a Administração poderá contratar pessoal temporário para atender ao período de greve. Essa prerrogativa, contudo, não é admitida diante da simples circunstância da deflagração da greve, mas sim diante da ausência de formação de equipes de servidores que possam assegurar as necessidades inadiáveis da população.

Nesse contexto, o Decreto nº 7.777, publicado em 24 de julho de 2012, dispôs sobre a contratação de pessoal durante a greve dos servidores públicos e determinou o compartilhamento, mediante convênio, da execução de todos os serviços atingidos pela greve,

bem como a adoção de procedimentos simplificados para garantir sua regular continuidade. Como se vê, por ter determinado a adoção de medidas genéricas ao serviço público como um todo, esse diploma legal igualou todas as categorias em greve, sem que houvesse uma análise mais profunda da situação fática em que cada uma estava inserida.

Para verificar se este Decreto revelou alguma intenção do Poder Executivo em fragilizar o exercício de um direito constitucionalmente assegurado aos servidores públicos, este trabalho procedeu à análise de constitucionalidade de seus dispositivos. E, como a inconstitucionalidade de uma norma pode ser aferida com base em diferentes elementos e critérios, como a inconstitucionalidade formal e material, foram analisados, separadamente, esses institutos.

Ao depois, foi feita uma breve explanação acerca da possibilidade de efetivação do controle de constitucionalidade sobre os decretos autônomos, tendo em vista que os atos normativos secundários, tais como os decretos regulamentares, não podem validamente inovar na ordem jurídica, justamente por estarem subordinados à lei.

Feitas as abordagens teóricas, passou-se à análise efetiva da constitucionalidade do Decreto nº 7.777/12, primeiramente sob o ponto de vista formal e posteriormente sob o ponto de vista material. Em ambos os casos, constatou-se a ingerência do Poder Executivo na edição da norma, uma vez que tanto houve desconformidade com as normas de competência e com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico, quanto uma incompatibilidade de conteúdo com a Constituição.

Sob o ponto de vista formal, o Decreto nº 7.777/12 desconsiderou o comando do art. 37, IX, da Constituição, vez que não observou o processo legislativo adequado ao estabelecimento da greve de servidor público como passível de contratação por tempo determinado, que demanda edição de lei específica.

Ignorou, ainda, a redação do art. 84, VI, "a", da Carta Magna, dispositivo que faculta à Presidente da República expedir decretos somente se o ato não implicar aumento de despesas, o que evidentemente não ocorre com a contratação de pessoal para a continuidade do serviço paralisado com a deflagração de greve. A existência de despesas não contempladas nos créditos orçamentários, como se verifica na hipótese do Decreto nº 7.777/12, representa, também, violação ao art. 167, I, II, V e VI da Constituição.

Ainda no que tange à existência de vícios formais de constitucionalidade, verifica-se que o Decreto nº 7.777/12 afrontou o art. 241 da Constituição, pois o instrumento pelo qual os entes federados devem firmar convênios de gestão associada aos serviços públicos é a lei, e não o decreto. E este diploma legal autorizou, como se lei fosse, no curso da greve dos servidores públicos, a formalização e efetivação desses convênios.

Sob o ponto de vista material, deve-se destacar, de pronto, que a intenção primordial do Poder Executivo, ao publicar o Decreto nº 7.777/12, foi a de manter a regularidade de todos os serviços públicos afetados pela greve. Essa determinação, porém, embaraça a plena eficácia da resolução do conflito, na medida em que permite que a problemática dele decorrente - que é a não-prestação do serviço - seja solucionada.

Ou seja, o Decreto presidencial caracterizou-se como verdadeira conduta antissindical, pois inviabilizou não apenas a plena fruição de um direito literalmente resguardado pela normatização constitucional, mas também o que integra o núcleo essencial da greve: o necessário processo de negociação coletiva.

O Decreto nº 7.777/12 pode, portanto, ser traduzido como um ato normativo que visa à frustração da greve, pois das paralisações é que se legitima o exercício desse direito. Se as paralisações são inutilizadas, há limitação da eficácia do exercício do direito de greve do servidor público, em flagrante ofensa aos arts. 5º, §2º; 9º e 37, VII, da Constituição.

Vale destacar que o entendimento do Ministério Público acerca da constitucionalidade do Decreto nº 7.777/12, questionada no Supremo Tribunal Federal por meio de ações judiciais em controle abstrato de constitucionalidade, é a de que não há vícios formais procedimentais ou de competência, apenas materiais.

Tendo em vista a generalidade das disposições do Decreto nº 7.777/12, aplicável a todos os serviços públicos, a sugestão dada pelo *Parquet* é a de que o STF aplique a interpretação conforme a Constituição, de modo que os efeitos do Decreto se restrinjam aos serviços públicos essenciais. Os autos estão conclusos ao Relator e, até o momento, não houve julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade

Por fim, importante mencionar que tramita no Congresso Nacional Projeto de Decreto Legislativo que visa à revogação do Decreto nº 7.777/12. O Relator do projeto votou

por sua aprovação e, entre as razões favoráveis à sustação do Decreto presidencial, inserem-se todas as inconstitucionalidades formais e materiais apontadas neste trabalho de conclusão de curso, ainda pendentes de análise pelo Senado Federal.

Como se vê, a constitucionalidade do Decreto nº 7.777/12, editado pelo Poder Executivo, pende de análise tanto pelo Poder Legislativo, por meio de uma das suas raras espécies de controle repressivo de constitucionalidade, quanto pelo Poder Judiciário. Há, sem dúvidas, uma repercussão de âmbito nacional, que lesa não somente os servidores públicos, mas toda a sociedade, e justifica o debate, por meio deste trabalho, da constitucionalidade do diploma normativo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. O processo criminal brasileiro. Rio de Janeiro: Francisco Alves, vol. II, 1911.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Negociação Coletiva dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. BRITO, Carlos Ayres. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982.

BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **MI nº 20/DF**. Mandado de Injunção. O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida - que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público - constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação

legislativa - não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora - vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição. Precedentes e doutrina. Tribunal Pleno. Impetrante: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Brasília, 19 de maio de 1994. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2820%2E+OU+20%2EACM%2%29&pagina=2&base=baseAcordaos>> Acesso em: 20 setembro 2013. 15.55.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MI 485/MT**. Mandado de Injunção. EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA. OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL. 1. Servidor público. Exercício do direito público subjetivo de greve. Necessidade de integralização da norma prevista no artigo 37, VII, da Constituição Federal, mediante edição de lei complementar, para definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público. Precedentes. 2. Observância às disposições da Lei 7.783/89, ante a ausência de lei complementar, para regular o exercício do direito de greve dos serviços públicos. Aplicação dos métodos de integração da norma, em face da lacuna legislativa. Impossibilidade. A hipótese não é de existência de lei omissa, mas de ausência de norma reguladora específica. Mandado de injunção conhecido em parte e, nessa parte, deferido, para declarar a omissão legislativa. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Mato Grosso - SINDEPO - MT. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA. Brasília, 25 de abril de 2002. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/porta/jurisprudencia/visualizarEmenta.aspxl=00009713&base=basAcordaos>>. Acesso em: 25 setembro 2012. 15.50.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MI 670/ES**. MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS

PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Relator: Min. GILMAR MENDES. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000086775&base=base>> Acesso em: 25 setembro 2012. 15.50.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MI 708/PB**. Mandado de Injunção. EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Município de João Pessoa. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. GILMAR MENDES. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.as>

ps1=000002473&base=baseAcordaos> Acesso em: 25 setembro 2012. 15.50.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MI 712/PA**. Mandado de Injunção. EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. ART. 5º, LXXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONCESSÃO DE EFETIVIDADE À NORMA VEICULADA PELO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE SINDICAL. GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL [ART. 9º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 7.783/89 À GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO ATÉ QUE SOBREVENHA LEI REGULAMENTADORA. PARÂMETROS CONCERNENTES AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS DEFINIDOS POR ESTA CORTE. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ANTERIOR QUANTO À SUBSTÂNCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE SOCIAL. INSUBSISTÊNCIA DO ARGUMENTO SEGUNDO O QUAL DAR-SE-IA OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES [ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E À SEPARAÇÃO DOS PODERES [art. 60, § 4o, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. INCUMBE AO PODER JUDICIÁRIO PRODUZIR A NORMA SUFICIENTE PARA TORNAR VIÁVEL O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONSAGRADO NO ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. Tribunal Pleno. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará - SINJEP. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. EROS GRAU. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asps1=000002458&base=baseAcordaos>> Acesso em: 25 setembro 2012. 15.50.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3.046-9/SP**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a) e representação por inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º). A eventual reprodução ou imitação, na Constituição do Estado-membro, de princípio ou regras constitucionais federais não impede a arguição imediata perante o Supremo Tribunal da incompatibilidade direta da lei local com a Constituição da República; ao contrário, a propositura aqui da ação direta é que bloqueia o curso simultâneo no Tribunal de Justiça de representação lastreada no

desrespeito, pelo mesmo ato normativo, de normas constitucionais locais: precedentes. II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal. 1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os "pesos e contrapesos" adotados. 2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. 3. Do relevo primacial dos "pesos e contrapesos" no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. 4. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão. III. Interpretação conforme a Constituição: técnica de controle de constitucionalidade que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Brasília, 28 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283046%2E%2F%2E%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/nkmcda>> Acesso em: 23 set 2013. 10:55

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.430/ES**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL CAPIXABA QUE DISCIPLINOU A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. POSSÍVEL EXCEÇÃO PREVISTA NO INCISO IX DO ART. 37 DA LEI MAIOR. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE. I - A contratação temporária de servidores sem concurso público é exceção, e não regra na Administração Pública, e há de ser regulamentada por lei do ente federativo que assim disponha. II - Para que

se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o serviço a ser prestado revista-se do caráter da temporariedade. III - O serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar como temporário, razão pela qual não assiste razão à Administração estadual capixaba ao contratar temporariamente servidores para exercer tais funções. IV - Prazo de contratação prorrogado por nova lei complementar: inconstitucionalidade. V - É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos. Ausência de relevância e interesse social nesses casos. VI - Ação que se julga procedente. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Brasília, 12 de agosto de 2009. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.aspx?l=000163092&base=baseAcordao>> Acesso em: 20 setembro 2013. 15.50.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.987/SC**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. EMENTA: Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37, IX): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-geral da República. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Brasília, 19 de fevereiro de 2004. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.aspx?l=000096003&base=baseAcordao>>. Acesso em: 25 setembro 2012. 15.50.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3.664**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. EMENTAS: 1. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. Impugnação de decreto autônomo, que institui benefícios fiscais. Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida. Precedentes. Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Decreto nº 27.427/00, do Estado do Rio de Janeiro. Tributo. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Benefícios fiscais. Redução de alíquota e concessão de crédito presumido, por Estado-membro, mediante decreto. Inexistência de suporte em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, nos termos da LC 24/75. Expressão da chamada “guerra fiscal”. Inadmissibilidade.

Ofensa aos arts. 150, § 6º, 152 e 155, § 2º, inc. XII, letra “g”, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Não pode o Estado-membro conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal, relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, de modo unilateral, mediante decreto ou outro ato normativo, sem prévia celebração de convênio intergovernamental no âmbito do CONFAZ. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. CEZAR PELUSO. Brasília, 21 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283664%2E%2E+OU+3664%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/p8v3sj6>> Acesso em: 23 set 2013. 11:10

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.439**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 1.798/97; E ART. 8.º DO DECRETO N.º 9.115/98, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 150, § 6.º; E 155, § 2.º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O primeiro ato normativo estadual, instituindo benefícios relativos ao ICMS sem a prévia e necessária celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, contraria os dispositivos constitucionais sob enfoque. Alegação de inconstitucionalidade igualmente plausível no tocante ao art. 8.º do Decreto n.º 9.115/98, que, extrapolando a regulamentação da mencionada lei, fixa, de forma autônoma, incentivos fiscais sem observância das mencionadas normas da Carta da República. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas em questão. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. ILMAR GALVÃO. Brasília, 21 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282439%2E%2E+OU+2439%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/oqmf87z>> Acesso em: 23 set 2013. 11:10

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.430/ES**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL CAPIXABA QUE DISCIPLINOU A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. POSSÍVEL EXCEÇÃO PREVISTA NO INCISO IX DO ART. 37 DA LEI MAIOR. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE. I - A contratação temporária de servidores sem concurso público é exceção, e não regra na Administração

Pública, e há de ser regulamentada por lei do ente federativo que assim disponha. II - Para que se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o serviço a ser prestado revista-se do caráter da temporariedade. III - O serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar como temporário, razão pela qual não assiste razão à Administração estadual capixaba ao contratar temporariamente servidores para exercer tais funções. IV - Prazo de contratação prorrogado por nova lei complementar: inconstitucionalidade. V - É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos. Ausência de relevância e interesse social nesses casos. VI - Ação que se julga procedente. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Brasília, 12 de agosto de 2009. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000163092&base=baseAcordaos>> Acesso em: 20 setembro 2013. 15.50.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.232/TO. Ação Direta de Inconstitucionalidade. EMENTAS: 1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Condição. Objeto. Decreto que cria cargos públicos remunerados e estabelece as respectivas denominações, competências e remunerações. Execução de lei inconstitucional. Caráter residual de decreto autônomo. Possibilidade jurídica do pedido. Precedentes. É admissível controle concentrado de constitucionalidade de decreto que, dando execução a lei inconstitucional, crie cargos públicos remunerados e estabeleça as respectivas denominações, competências, atribuições e remunerações. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 5º da Lei nº 1.124/2000, do Estado do Tocantins. Administração pública. Criação de cargos e funções. Fixação de atribuições e remuneração dos servidores. Efeitos jurídicos delegados a decretos do Chefe do Executivo. Aumento de despesas. Inadmissibilidade. Necessidade de lei em sentido formal, de iniciativa privativa daquele. Ofensa aos arts. 61, § 1º, inc. II, a, e 84, inc. VI, a, da CF. Precedentes. Ações julgadas procedentes. São inconstitucionais a lei que autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor, mediante decreto, sobre criação de cargos públicos remunerados, bem como os decretos que lhe dêem execução. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do Estado do Tocantins. Relator: Min. CEZAR PELUSO. Brasília, 3 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia>>.

asp?s1=%283232%2E%2E+OU+3232%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qc6ubel> Acesso em: 23 set 2013. 11:25

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1999.

CASTILLO, Santiago Pérez del. *O direito de greve*. São Paulo: LTr, 1994.

CERNOV, Zênia. *Greve dos servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2011.

COIMBRA, Rodrigo. Exercício do direito social de greve dos servidores públicos estatutários e políticas públicas. *Universitas/JUS*, Brasília/DF, v.23, n.1, 2012

CORREIO BRAZILIENSE. Economia. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2012/08/08/internas_economia,315640/paralisacao-de-servidores-cresce-e-ameaca-imobilizar-a-esplanada.shtml>. Acesso em: 26 setembro 2012. 20:35.

DALLARI, Adilson Abreu. *Regime Constitucional dos servidores públicos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso do direito do trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.

_____, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

_____, Maurício Godinho. *Greve no ordenamento jurídico brasileiro*. Porto Alegre: Síntese, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FRAGA, Ricardo Carvalho. VARGAS, Luiz Alberto de. Greve dos servidores públicos e STF: O direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.*, Belo Horizonte, v. 51, n. 81, jan./jun. 2010.

KELSEN, Hans. A garantia jurisdicional da Constituição. In: *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003

LIMA, Francisco Gérson Marques de. *Fundamentos constitucionais do processo: sob a perspectiva de eficácia dos direitos e garantias fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2002.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito de greve do servidor público civil estatutário: uma análise à luz dos direitos fundamentais e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/francisco_gerson_marques_de_lima.pdf> Acesso em: 20 set 2013.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MELO, Raimundo Simão de. *A greve no direito brasileiro*. São Paulo: LTr, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

_____. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1, de 1969*, tomo I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrição aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra, 2003.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. *A greve nos serviços essenciais no Brasil*. Revista de Direito do Trabalho. São Paulo, 2012.

OLIVEIRA, Erival da Silva. *Elementos do direito*. 3. ed. São Paulo: Prima, 2004.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de greve de servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2005.

REY GUANTER, Salvador Del. Libertad Sindical y Funcionarios Publicos. In: RODRIGUEZ-PIÑERO, Miguel. *Comentarios a la Ley de Libertad Sindical*. Madrid: Tecnos, 1986, p. 130.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Direito do trabalho e democracia: apontamentos e pareceres*. São Paulo: LTr, 1996.